Die Organisationsgewalt nach Reichsrecht

Inaugural-Dissertation

Zur Erlangung der Doktorwürde

genehmigt von der Juristischen Fakultät

der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin.

Von

Gerichtsassessor Dr. Arnold Sembritzki

in Berlin-Lichterfelde.

Promotion: am 28. 7. 1933

Kallmünz

Buchdruckerei Michael Laßleben

1934.

605

Referent: Prof. Dr. Heinrich Triepel

Tag der mündlichen Prüfung: 22. Juli 1933

Tag der feierlichen Pomotion: 28. Juli 1933.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Gliederung und Inhaltsübersicht.

Allgemeine Einleitung. 1

Die Grundlagen des Themas. Der geschichtliche Hintergrund.

I. TEIL.

Staatsrechtliche Grundtatsachen im Gebiet der Organisationsgewalt.

§ 1. Organisation des Staates. 4

I. Organisation (der Verwaltung) ist die Zusammenordnung der normativen, persönlichen und sachlichen Einrichtungen des Staates. Grundlage ist der neuzeitliche Verwaltungsstaat. II. Organisation als Element des Staates und als Lebensform des Staatsvolkes. III. Höhere Organisation (Verfassungsorganisation) und niedere Organisation (Verwaltungsorganisation). Organisation und Constitution. Hauptstaatsorgane und Hilfsorgane.

§ 2. Organisationsgewalt und pouvoir constituant. 8

Verfassunggebende Gewalt steht über der Staatsgewalt. Die höhere Organisation ist der Organisationsgewalt begrifflich entzogen. Organisatorische Autonomie der Hauptstaatsorgane. Die Reichsminister und die Reichsregierung im deutschen Reichsrecht.

§ 3. Organisationsgewalt im Rahmen sonstiger Staatsgewalt. 12

I. Organisationsgewalt fällt in den Rahmen der sonstigen Staatsgewalt, ohne deren herkömmliche Gliederung zu durchbrechen. II. Die Grundformen organisatorischer Tätigkeit. 1) Der organisatorische Exekutivakt dient der Beschaffung der persönlichen Mittel und der sachlichen Mittel. „Einrichtung" der Behörden. 2) Die Zusammenordnung der Mittel geschieht durch Normen.

§ 4. Gibt es Organisationsnormen und welches ist ihr Inhalt? 16

Die Realität der Organisationsnormen: organisatorische Anordnungen als Exekutivakte, Verwaltungsnormen oder Rechtsnormen. Berechtigung der eingangs gestellten Frage. Der schwankende Gebrauch des Wortes „Organisationsnorm" oder „Organisationsgesetz". Die Unterscheidung von „Errichtung" und „Einrichtung" ist nicht genügend beachtet. Kelsen leugnet, daß die Organisationsnormen überhaupt Normen sind. Drei mögliche Inhalte der Organisationsnormen: die Beschaffung, die Änderung und die Aufhebung staatlicher Organisation.

§ 5a. Die Anordnungen über die Beschaffung der staatlichen Organisation, im besonderen die Behördenstiftung. 19

I. Die geschichtliche Entwickelung staatlicher Organisation in der Neuzeit. II. Die Bedeutung der staatlichen Behörde. Ihr Unterschied von dem Beamten und dem Amt. Begriff „Amt". III. Or-

ganisatorische Funktion der Staatsbehörde. 1.) Staatseigene im Gegensatz zur staatsfremden Verwaltung. 2.) Dauernde Einrichtung. 3.) Behörde als Mittel der persönlichen Zuordnung zum Staate. Sie ist nicht juristische Person. Sie ist auch nicht „ideeller Amtsträger". 4.) Die Behörde als Mittel der sachlichen Zuordnung zum Staate. 5.) Die Repräsentationsfunktion der Behörden. 6.) Behördendefinition aus der Summe der Funktionen (materieller Begriff). IV. Der Errichtungsakt. 1.) Der Stiftungsbefehl und die Elemente des Behördenerrichtungsaktes. 2.) Zusätze zum Errichtungsakt. 3.) Errichtungsarten.

§ 5b. Die Behördenerrichtungsnorm als Rechtsnorm. 30

I. Der normative Charakter der Behördenerrichtungsnorm. Der Rechtssatzcharakter dieser Norm, entwickelt aus zwei feststehenden Kriterien im Gegensatz zur herrschenden Meinung. II. Begründung, warum die Organisationsnorm Rechtsnorm ist. 1.) Bedeutung dieser Feststellung. 2.) Die bisherige Behandlung des Rechtssatzbegriffes in der Literatur als eine relativierende Methode. Beschränkte Bedeutung der Ergebnisse. 3.) Kennzeichnung der für die Organisationsnorm entscheidenden Kriterien. Sie rechtfertigen ihre Kennzeichnung als Rechtssatz. III. Rechtfertigung gegenüber den hauptsächlichen Rechtssatztheorien der vergangenen Jahrzehnte. Zwei Gruppen von Rechtssatztheorien. A. Philosophische Theorien und ihre gedanklichen Grundlagen. 1.) Das Recht als geistige Realität von eigentümlichem Sein, Geltung in der Rechtsgemeinschaft. 2.) Individualistische Rechtssatztheorien und die Kritik an ihnen. Gegen Ableitung des Rechtes aus der Macht. 3.) Korporative Theorien und ihre Rechtfertigung. B. Historisch-konstitutionelle Theorien der liberalen Schule, ihre geschichtlichen Grundlagen, ihre Begriffsverengerung. C. Keine entscheidenden Einwände gegen die hier festgestellten Kriterien.

§ 5c. Auseinandersetzung mit den bisherigen Lehrmeinungen über die Rechtsnatur der Organisationsnormen. 43

I. Die Frage, ob Organisationsnormen Rechtsnormen sind, taucht in zweifacher Richtung auf, im Verhältnis zum Gesetzes- und Rechtsbegriff. II. Der Begriff des Gesetzes im formellen Sinne und die Organisationsnorm. III. Die Organisationsnorm in der Literatur. 1.) Die herrschende Lehre, Laband und Anschütz. Die Organisationsnorm als Verwaltungsakt. 2.) Unsichere historische Begründung. 3.) Anhänger der Lehre. 4.) Gegner der herrschenden Lehre. Die Organisationsnorm nach Hänel. 5.) Die Zustimmung im Schrifttum ist nicht einheitlich. Triepel. a.) Richter. Kritik an Richter. b.) Die individualistischen Theorien.

§ 6. Anordnungen über die Erhaltung oder die Änderung der staatlichen Organisation. 50

I. Auch diese Organisationsnormen sind Rechtssätze. 1.) Änderungen in den Elementen der Behörde sind erforderlich. 2.) Änderungen in der Verfassung von Behörden, im besonderen die „Umbildung" nach § 24 R.Bea.G. im Unterschied von der „Umordnung" und dem „Übergang von Geschäften". II. Geschäftsordnungen und Geschäftsverteilungspläne.

§ 7. Anordnungen über die Einziehung der staatlichen Behörden. 53

Die Einziehung ist Teil der Organisationsgewalt. Sie ist Rechtssatz. Die Abwickelung der Geschäfte.

§ 8. Der Gesamtzusammenhang der Organisation. 55

I. Staatseigene Organisation im allgemeinen. Grundsatz der Lückenlosigkeit der Organisation. Ressorteinteilung. Unterschied vom Grundsatz der Gewaltenteilung. Zentral- und Lokalinstanzen. Dekonzentration. „Territorialpolitik". II. Probleme bundesstaatlicher Organisation. Bundesstaatliche neben einzelstaatlicher Organisation. Der Staat und die öffentlich-rechtlichen Korporationen. Organisatorische Autonomie der Körperschaften. Behördenidentität. Mediatverwaltung. III. Privatrechtliche Verwaltungsstellen. Eine Rückbildung der Staatsverwaltung.

§ 9. Sonstige Voraussetzungen für den Bestand staatlicher Verwaltungseinrichtungen. 62

Etatrechtliche Grundsätze für die Einrichtung der Behörden. Kontrolle der Materialbeschaffung. Nur die Einrichtung der Behörden steht unter der Haushaltskontrolle. Mittelbare Bedeutung des Haushaltsplanes für die Organisation der Verwaltung.

§ 10. Inhalt und Inhaber der Organisationsgewalt. 66

I. Inhalt der Organisationsgewalt. 1.) Exekutiver und legislativer Teil der Organisationsgewalt. 2.) Der politische Gehalt der Organisationsgewalt. a.) Die Frage, ob staatliche Behörden oder fremde Organe betraut werden sollen. b.) Territoriale Behördenpolitik. c.) Personalpolitik. 3.) Der Schwerpunkt der Organisationsgewalt liegt weder in der Legislative noch in der Exekutive. II. Inhaber der Organisationsgewalt. 1.) Organisationsgewalt kein Ressort. 2.) Keine generelle Zuteilung der Organisationsgewalt an ausschließlich zuständige Organe möglich. Der Gegensatz zwischen Anschütz und Richter ist nicht erheblich. 3.) Kein Gesetzesvorbehalt für Organisationsnormen. Maßgebend ist der Wille der einzelnen nationalen Verfassung.

II. TEIL.

Die Organisationsgewalt nach früherem Reichsrecht mit Rücksicht auf die organisatorische Entwickelung der Reichsverwaltung von 1867—1918.

§ 11. Organisatorische Entwickelung der Reichsverwaltung von 1867—1918. 73

Die geschichtliche Entwickelung ist für die Beurteilung der gegenwärtigen Verhältnisse wichtig. I. Zeit des Norddeutschen Bundes. 1.) Das Bundeskanzleramt als Keimzelle der Reichsverwaltung. Abteilungen des Bundeskanzleramtes. 2.) Grundsatz der Spezialbehörden. Keine Lokalbehörden. 3.) Umkämpftes monokratisches System der Regierung und Verwaltung. II. Zeit des Reiches bis 1914. 1.) Übernahme der Bundesverwaltung. 2.) Ausdehnung der Reichsverwaltung auf das Gebiet der neuen Gliedstaaten. 3.) Umkämpftes monokratisches System. 4.) Aufspaltung des Reichskanzleramtes. 5.) Aufsichtsbehörden, im besonderen Kommissare. 6.) Kaiserliche Admiralität. III. Zeit von 1914 bis 1918. A. Moderne

Kriegswirtschaft. 1.) Reichsverteilungsstelle und Reichsgetreidestelle als Muster eines neuen Behördentyps. 2.) Weitere Reichsstellen. 3.) Verwandte Rechtsformen des Privatrechts. 4.) Frühere ähnliche Organisationsformen im Reiche. 5.) Privatrechtliche Amtsträger als „Scheinbehörden". B. Aufspaltung des Reichskanzleramtes.

§ 12. Verfassungsrechtliche Behandlung der Organisationsgewalt nach früherem Recht. 82

Grundsätzliche Erkenntnisquelle ist die Verfassung. 1.) Vorläufer der Reichsverfassung von 1871: Norddeutsche Bundesverfassung, Preußische Grundzüge. 2.) Zollvereinigungsvertrag. 3.) Grundsätze der Reichsverfassung von 1871.

§ 13. Die staatsrechtlichen Meinungen über die Organisationsgewalt nach Reichsrecht im Rahmen der Reichsverfassung von 1871. 86

Die Theorie würdigt die Regelungen der Reichsverfassung verschieden. I. Drei Meinungen. 1.) Die herrschende Meinung (Anschütz) leitet eine allgemeine Organisationsgewalt des Kaisers aus Gewohnheitsrecht her. 2.) Die 2. Meinung (Zorn) knüpft an Art. 7 Ziff. 2 R.V. an. 3.) Die streng rechtsstaatliche Meinung (von Roenne). II. Auseinandersetzung mit der herrschenden Meinung. Sie ist abzulehnen.

§ 14. Die Staatspraxis der Organisationsgewalt bis 1918. 90

Grundlage ist die geschichtliche Übersicht im Anhang. Mangel amtlicher Publikationen. 1.) Gesetzliche Organisationsnormen. 2.) Tätigkeit des Bundesrates. 3.) Tätigkeit des Kaisers. 4.) Keine klare Entscheidung in der Praxis. Es wird nur die etatrechtliche Seite der Frage gesehen.

§ 15. Zusammenfassende Beurteilung für die Zeit von 1867—1918. 93

I. Grundsätzliche Ergebnisse der bisherigen Untersuchungen. II. Restfrage hinsichtlich der höchsten Reichsämter. Organisation durch den Kaiser. 1.) Die Errichtung des Bundeskanzleramtes im Jahre 1867. 2.) Sein Weiterbestehen. 3.) Umgrenzung des Inhaltes des Art. 7 Ziff. 2 RV. 4.) Ergebnis: die kaiserliche Organisation der höchsten Reichsämter steht im Einklang mit der Verfassung von 1871.

III. TEIL.

Die Organisationsgewalt nach geltendem Reichsrecht mit Rücksicht auf die organisatorische Entwickelung der Reichsverwaltung von 1918 bis 1932.

§ 16. Organisatorische Entwickelung der Reichsverwaltung von 1918—1932. 97

I. Übernahme der bisherigen Reichsverwaltung aus dem Kaiserreich. Keine wesentlichen Änderungen in der Organisation durch die Volksbeauftragten. II. Der Übergang vom monokratischen zum kollegialen Regierungssystem. 1.) Er war schon historisch durch die Aufspaltung der höchsten Reichsämter vorgezeichnet. Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt. 2.) Die obersten Reichsbehörden.

III. Begründung der Reichsverwaltung in den unteren Instanzen. 1.) Ansätze schon im Kaiserreich. Reichswehr. 2.) Reichsfinanzbehörden. Widerstände der Länder. IV. Spezialbehörden des Reichs in verschiedenen Organisationsformen. 1.) Die Kommissare und Kommissariate. 2.) Die sogen. Reichsstellen, Reichsfondsverwaltung, Widerstände der Länder. V. Die Charakteristik der Reichsverwaltung.

§ 17. Die verfassungsrechtliche Behandlung der Organisationsgewalt nach dem Rechte der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919. 105

Die Regelungen vor dem Erlaß der Reichsverfassung. I. Die Staatsumwälzung von 1918 bis zum Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt. Das „Reichsministerium". Der Reichspräsident. II. Art. 14 der Reichsverfassung. 1.) Organisationsgewalt der Reichsregierung. Verwaltungsvorschriften. Die Regelungen der Entwürfe zur Reichsverfassung. 2.) Die Organisationsgewalt des Reichspräsidenten. Bedeutung des Art. 53 RV.

§ 18. Die staatsrechtlichen Meinungen über die Organisationsgewalt nach dem Rechte der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919. 111

I. Die Frage der Organisationsgewalt ist streitig. Die bestehenden Meinungen versuchen eine Lösung neben der Verfassung. Herrschende Lehre (Anschütz): dem Reichspräsidenten als mittelbarem Erben des Kaisers gebührt die Organisationsgewalt. Richter: der Gesetzgebungsweg ist für den Erlaß von Organisationsnormen nötig. II. Kritik der beiden Meinungen. 1.) Die Begründung der herrschenden Meinung ist nicht stichhaltig. Keine Rechtsnachfolge von Staatsorganen. 2.) Ablehnung von Richters Meinung, da kein Gesetzesvorbehalt. Französisches Recht als Argument für Richter nicht verwendbar. III. Die Prüfung der Staatspraxis ist notwendig.

§ 19. Die Staatspraxis der Organisationsgewalt von 1918—1932. 116

I. Bis zum Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt. Tätigkeit des Rates der Volksbeauftragten, der sogen. Reichsregierung. II. Geltung des Gesetzes über die vorl. Reichsgewalt. 1.) Gesetzgeberische Organisation. Ermächtigungsgesetz und seine Wirkungen. 2.) Ausübung der Ermächtigung. Eigene Organisationsgewalt der Reichsregierung. 3.) Tätigkeit des Reichspräsidenten. Der Erlaß betr. die Errichtung und Bezeichnung der obersten Reichsbehörden. III. Geltung der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919. 1.) Gesetzgebungsweg. a.) Ermächtigungsgesetze. Kein Überblick mehr über die Reichsverwaltung. b.) Organisatorische Maßnahmen auf Grund Art. 48 RV. 2.) Organisatorische Maßnahmen des Reichspräsidenten bezüglich der Reichsministerien. Sonstige Organisation durch den Reichspräsidenten. Maßnahmen zur politischen Führung des Staates. 3.) Tätigkeit der Reichsregierung. Geschäftsbereiche der Minister. Reichsmittelbehörden. Reichssparkommissar. 4.) Tätigkeit der Fachminister. IV. Der § 67 GGO II. und der § 8 der Geschäftsordnung der Reichregierung und die sonstigen Erklärungen und Äußerungen der Staatspraxis beruhen auf der Meinung von Anschütz.

§ 20. Zusammenfassende Beurteilung der Organisationsgewalt für die Zeit von 1918—1932. 126

I. Die Praxis des Reichspräsidenten betrifft grundsätzlich nur die Reichsministerien. II. Die Praxis der Reichsregierung. 1.) Innerhalb der Ressorts. Konkurrenz mit dem Reichspräsidenten im Gebiete der politischen Staatsführung. Reichssparkommissar (Regierung) und Verwaltungsabbaukommission (Reichspräsident). 2.) Tätigkeit der Ressortminister. III. Gesetzliche Organisationsnormen. IV. Reichsrat ist ausgeschieden. V. Der Mangel amtlicher Publikationen. Er ist mit dem Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen nicht in Einklang zu bringen. VI. Ergebnisse in sechs Leitsätzen.

Anhang:

Geschichtliche Übersicht über die von 1867 bis 1932 im Deutschen Reiche ergangenen Organisationsnormen. 131
Nachtrag für 1933.

Schrifttum.

Anschütz: Kommentar zur Deutschen Reichsverfassung vom 11. August 1919, Art. 53 Anm. 4, Art. 77 Anm. 5, Art. 179 Anm. 1.

— Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. von Meyer-Anschütz, § 159 S. 705 f. Anm. 5. Gegenwärtige Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt S. 65 ff. 153 ff. Kritische Studien S. 74.

— „Behörden" und „Verordnung" in Stengel-Fleischmann's Handwörterbuch 2. Aufl.

Anschütz-Thoma: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930).

Arndt: Kommentar zur Deutschen Reichsverfassung vom 16. April 1871 S. 62.

— Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches S. 152 ff.

Bernatzik: Kritische Studien über den Begriff der juristischen Person und über die juristische Persönlichkeit der Behörden insbesondere in Arch.öff.R. Bd. 5 S. 169 ff.

Bierling: Juristische Prinzipienlehre Bd. I (1894).

Bilfinger: Der Reichssparkommissar (1928) S. 15, 38.

v. Brauchitsch-Berner: Landesverwaltungsgesetz (Bd. I) 24. Aufl. (1930).

Bühler: in Handbuch des Deutschen Staatsrechtes von Anschütz-Thoma.

van Calker: in Kritische Vierteljahresschrift Neue Folge 10 S. 119.

Drews: Probleme der Verwaltungsreform in Recht und Staat im neuen Deutschland Band II S. 19 ff.

Flechtheim: Die rechtliche Organisation der Kartelle (1923).

— Glossen zu dem neuen Kohlensyndikatsvertrag im Rhein.-westfäl. Steinkohlenbezirk in Festgabe für Ernst Heymann (Beiträge zum Wirtschaftsrecht Bd. 62 II S. 1006 ff.).

Friedländer: Konzernrecht (1927).

Gerber: Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechtes 2. Aufl. S. 72 f. (1869).

Gerber: Arch.öff.R. neue Folge Bd. 13 S. 450 ff.

von Gierke: Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft in Schmollers Jahrbuch Bd. 7 (1883) S. 1174, (34) ff.

— Deutsches Genossenschaftsrecht.

— Johann Althusius.

Giese: Deutsches Staatsrecht (1930).

— Deutsches Verwaltungsrecht (1930).
Gieseke: Die Rechtsverhältnisse der gemeinwirtschaftlichen Organisation (1922).
Glum: Selbstverwaltung der Wirtschaft.
v. Gneist: Gesetz und Budget S. 36 ff., 215 ff.
Gönner: Der Staatsdienst (1808) S. 81.
Haenel: Deutsches Staatsrecht.
— Studien zum deutschen Staatsrecht: Band I: Die organisatorische Entwickelung der Reichsverfassung S. 63. Band II: Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne S. 139, 222.
Handbuch für das Deutsche Reich (Karl Heymann's Verl.).
Harburger: Die Reichsgesetzgebung des I. Dezenniums des Deutschen Reiches, Hirth's Ann. 1877 S. 838 ff.
Harms: Herausgeber von Recht und Staat im neuen Deutschland.
Hartrodt: Organisatorische Fragen der Reichsversorgung (1931).
Hatschek: Deutsches Staatsrecht Band I S. 571.
— Englisches Staatsrecht (1905/06).
Heller: Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (1928).
— Souveränität. S. 47.
Heymann: Die Rechtsformen der militärischen Kriegswirtschaft (Bd. 34 der Arbeiten zum Handels-, Gewerbe- und Landwirtschaftsrecht, 1921).
Hildesheimer: Über die Revision moderner Staatsverfassungen (Abhandl. aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, Bd. 14).
Hinschius: Das Kirchenrecht.
Hirth: in Annalen des Deutschen Reiches 1870 S. 134 ff. 671 ff. Übersicht über die Reichsbehörden.
Hsü Dau-Lin: Formalistischer und antiformalistischer Verfassungsbegriff in Arch.öff.R. neue Folge Bd. 22 S. 27 ff.
Huber: Rechtsformen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung in Verw.Arch. 1932 S. 301 ff.
Hubrich: Das Reichsgericht über den Gesetz- und Verordnungsbegriff.
Hübler: Die Organisation der Verwaltung in Preußen S. 6.
Hue de Grais: Handbuch der Verfassung und Verwaltung.
Husserl: Rechtskraft und Rechtsgeltung (1925).
Isay: Rechtsnorm und Entscheidung (1929).
Jakobi: in Arch.öff.R. Band 39 S. 273 ff., 329.
Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre S. 387, 540 ff.
— Gesetz und Verordnung.
— System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 212 ff.

Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht (1928) S. 120.
— Gesetz und Gesetzesanwendung (1913).
Kaisenberg: in Deutsche Juristenzeitung Bd. 31 Sp. 707.
Kelsen: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre S. 522, 537, 559, 565 f.
Laband: Deutsches Staatsrecht: II. Aufl. 1. Band S. 337 ff. 2. Band S. 171. V. Aufl. 1. Band S. 364 ff. 2. Band S. 120, 4. Band.
— „Reichsbehörden" in Stengel-Fleischmann.
— in Arch.öff.R. Band 20 S. 581 ff.
Lassar: Reichseigene Verwaltung unter der Weimarer Verfassung Jahrb.öff.R. 1926 S. 1 ff.
Loening: Deutsches Verwaltungsrecht § 11 S. 57.
Marschall von Bieberstein: Verfassungsrechtliche Reichsgesetze, 2. Aufl. S. 437 ff.
von Martitz: Betrachtungen zur Norddeutschen Bundesverfassung S. 52.
Mayer, Otto: Verwaltungsrecht Band I S. 67 ff.
— in Arch.öff.R. Band 18 S. 98.
Medicus: Reichsverwaltung in Jahrb.öff.R. 1932 S. 1 ff.
Merkl: Die Lehre von der Rechtskraft (1923).
— Allgemeines Verwaltungsrecht (1927).
Meyer, Georg: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes (Meyer-Anschütz, 6. Aufl.) S. 571 Anm. 5. S. 603 Anm. 9 (s. Anschütz).
Mokre: Zum Begriff der Verfassung im materiellen und formellen Sinn, Arch.öff.R. N. F. 21 S. 222 ff.
Poetzsch-Heffter: Kommentar zur Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 Art. 56 Anm. 2, Art. 77 Anm. 4.
— in Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1925 S. 137 ff. 1929 S. 95 ff.
Pohl: in Handbuch des Deutschen Staatsrechtes von Anschütz-Thoma.
Preuß: in Hirth's Annalen 1903 S. 525.
Rehm: in Hirth's Annalen 1900 S. 369 ff. über den Beamtenbegriff des BGB.
v. Rheinbaben: „Amt" in Stengel-Fleischmann's Wörterbuch.
Richter: Die Organisationsgewalt (1926).
v. Roenne: Staatsrecht des Deutschen Reiches 2. Aufl. Band I (1876) Band II (1877).
Rousseau: Contrat social, 3. livre. I. Du gouvernement en général. XVII. De l'institution du gouvernement.
Saemisch: Der Reichssparkommissar und seine Aufgaben (Finanzrechtl. Zeitfragen Bd. 2, 1930).
Schiffer: in Deutsche Juristenzeitung 1927 Sp. 114.
Schmidt: Die Errichtung und Einrichtung der Staatsbehörden nach preußischem Recht (Tübinger Dissertation 1905).

Schmitt, Carl: Verfassungslehre.
— Die Diktatur, 2. Aufl. (1928).
Schoen: in Verwaltungsarchiv Bd. 16 S. 188 f.
— in Arch.öff.R. neue Folge Bd. 6 S. 133, 172.
Schulze: in Reichsverw.Bl. und Preuß.Verw.Bl. 1932 S. 843 ff.
Seligmann: Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne.
Smend: Ungeschriebenes Verfassungsrecht in Festg. für Otto Mayer S. 247 ff.
— Verfassung und Verfassungsrecht.
Stier-Somlo: Staatsrecht des Deutschen Reiches Band I S. 623, 667 ff.
Thoma: Der Vorbehalt des Gesetzes im preußischen Verfassungsrecht in Festg. für Otto Mayer S. 176 ff.
Thon: Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne mit Beziehung auf die gleichbenannte Abhandlung von Dr. Albert Hänel in Arch.öff.R. Bd. 5 S. 149 ff.
Thudichum: Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins (1870) S. 107, 125, 219.
Triepel: Die Reichsaufsicht S. 583 ff.
— in Verhandlungen des Deutschen Juristentages 1921 Band II S. 11 ff.
— Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern in Festg. für Kahl Band 2.
Wenzel: Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung in Veröffentl. der Verein. d. deutschen Staatslehrer 1928.
Wilk: Die Staatsformbestimmung der Weimarer Reichsverfassung, Öffentl. rechtl. Abhandl. Heft 13.
Zorn: Staatsrecht des Deutschen Reiches 2. Aufl. S. 289 ff.

Allgemeine Einleitung.

Zwei Rechtsgebiete bilden die Grundlage für die Darstellung der Organisationsgewalt nach Reichsrecht. Das eine umfaßt die staatstheoretischen Rechtsfragen, die sich im Rahmen der begrifflichen Umgrenzung von staatlicher Organisation und Organisationsgewalt ergeben. Das andere umfaßt die geschichtliche Entwickelung der Verwaltungsorganisation im Deutschen Reiche. Nur die Betrachtung beider Gebiete ermöglicht ein richtiges Urteil über die gegenwärtige[1] Rechtslage.

Um alle hier entstandenen Fragen zu beantworten, ist es vor allem nötig, auf den geschichtlichen Hintergrund des Themas wiederholt einzugehen.

Der Verwaltungsapparat, den das Deutsche Reich im Jahre 1870 aus dem Norddeutschen Bunde übernahm, bestand in seinem Kern aus dem damaligen Bundeskanzleramte.[2] Dort waren alle Verwaltungszweige zusammengefaßt, die verfassungsmäßig dem Bundespräsidium zugewiesen waren.[3] Ihm unterstanden seit dem Jahre 1869 vor allem sechs „höchste Reichsämter" für die zur Kompetenz des Bundes gehörigen Angelegenheiten,[4] deren Geschäfte hauptsächlich in der Bundesaufsicht und in der Vorbereitung der gesetzgeberischen Arbeiten des Bundes beruhten. Die Konsulatsverwaltung wurde erst allmählich aufgebaut.[5]

Das Deutsche Reich zeichnete sich also anfangs dadurch aus, daß ihm ein eigener Verwaltungskörper auf vielen Verwaltungsgebieten und namentlich in den unteren Instanzen fast völlig fehlte, während die in ihm vereinigten Gliedstaaten organisatorisch reich ausgerüstet waren.

Seit den Jahren der Gründung haben diese schmalen Ansätze reichseigener Verwaltungsorganisation allmählich eine immer weitere Ausbildung erfahren. Anfangs nur langsam, im späteren Einfluß des Weltkrieges, der Staatsumwälzung von 1918 und der ständigen Staatskrisen immer schneller, hat sich der eigene Verwaltungsapparat des Deutschen Reiches zu dem kräftigen Gebilde entwickelt, das er gegenwärtig trotz der unverkennbaren Ähnlichkeit mit seiner ursprünglichen Gestalt darstellt.

1. Die Arbeit wurde im wesentlichen Ende 1932 abgeschlossen.
2. Errichtet durch Erlaß vom 12. 8. 1867 (BGBl S. 29).
3. Vergl. die Erklärung im Reichstage vom 28. 9. 1867 Sten.Ber. S. 131; Thudichum S. 222.
4. Thudichum S. 224.
5. Art. 56 der Nordd. Bund.Verf. und a.R.V.

Diese Entwickelung ging allerdings nicht etwa in ungestörter Ruhe, sondern oft ruckartig und programmlos vor sich. Um sie spielten sich politische und staatsrechtliche Kämpfe verschiedener Machtfaktoren des Bundesstaates ab. Und da der Rechtsboden auf diesem Gebiete stets unsicher war, konnten vielfach — z. B. im Verhältnis zwischen Reich und Ländern seit 1918 — politische Zielsetzungen die organisatorische Entwickelung nachteilig beeinflussen.

Die derartig wirksamen Gegensätze folgen denn auch in erster Linie aus dem bundesstaatlichen Charakter des Reiches. Das Problem des Bundesstaates, nämlich der Gegensatz zwischen Reich und Ländern, wird auch auf dem Gebiete der Organisationsbildung des Reiches ausgetragen. Der Grundsatz, daß „die Reichsgesetze durch die Landesbehörden ausgeführt werden" (Art. 14 Halbsatz 1 RV. v. 11. 8. 1919), war von Anbeginn eine ungeschriebene Maxime des Reichsverfassungsrechtes, über deren Einhaltung die Länder bis in die jüngste Zeit hinein wachten.[6] Die Länder müssen mit der zunehmenden Entwickelung der Reichsverwaltung und der wiederholten Übernahme von wesentlichen Zweigen der Exekutive eine Aushöhlung ihrer staatlichen Betätigung und die Entziehung bedeutender Integrationsfaktoren befürchten. Vom Reiche aus gesehen, ist die durch Art. 14 der Reichsverfassung von 1919 geschaffene Möglichkeit zur Überführung von Verwaltungsaufgaben auf das Reich eines der wirksamsten Mittel, seinen staatspolitischen Einfluß zu erweitern.[7]

Aber auch unabhängig hiervon entwickelte das Reich eigentümliche Organisationsformen, mit welchen es besonders in Zeiten des Krieges und der Not die ihm zufallenden Aufgaben in eigener Regie schlagkräftig und einheitlich unter Übergehung der Landesverwaltungen bewältigte. Hier sei nur auf die sogenannten Reichsstellen und Kommissariate hingewiesen.

Auch die politischen Spannungen, die sich aus der konstitutionellen Konstruktion des Reiches ergaben, wirkten sich im Gebiete der Organisationsgewalt aus. Der Anspruch des Parlamentes auf die budgetmäßige Kontrolle der organisatorischen Betätigung der Staatsgewalt kam im Reiche in derselben Weise zum Ausdruck, wie dies in den Einzelstaaten geschah. Der beispielsweise in Preußen besonders während der Konfliktszeit geführte Kampf des Parlamentes mit der Krone um die Wahrung seiner Rechte bei der Organisation[8] fand im Reiche sein getreues Abbild im Kampfe des

6. Man denke z. B. an die Vorgänge auf der Länderkonferenz vom 11. 8. 1922 („Berliner Protokoll"); Lassar, in Jahrb.öff.R. 1926 S. 17; Poetzsch-H. das. 1925 S. 83.
7. Poetzsch-Heffter in Jahrb.öff.R. 1925 S. 39.
8. Vgl. nur Gneist, Gesetz und Budget; Anschütz, Gegenwärtige Theorien usw.

Reichstages mit dem Präsidium. Immer wieder wurde im Laufe der Jahre dieser Gegensatz ausgetragen. Schon aus Anlaß der Errichtung des Bundeskanzleramtes am 12. 8. 1867 wurde in den Sitzungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes vom 27. 9. und vom 12. 10. 1867 eine verwahrende Erklärung gegenüber dem Bundespräsidium abgegeben.

„Die Kommandogewalt hat eine Grenze an dem Geldbewilligungsrecht dieses Hauses."[9] Dieser spätere Ausspruch des Abgeordneten Richter kennzeichnet einen Gegensatz, der noch bis in die letzten Jahre fortdauert.

Ferner stand die Organisation der Reichsverwaltung auch noch unter einer mehr oder weniger verborgenen, politischen Spannung zwischen der Administrativgewalt des Präsidiums und der des Bundesrates. Hier bestand zwischen der Staatspraxis des Reiches und der gesetzlichen Anordnung des Art. 7 Ziff. 2 der alten Reichsverfassung ein Zwiespalt, der zwar die Öffentlichkeit soweit ersichtlich nicht beunruhigt hat, der aber die staatsrechtliche Lehre vor eine keineswegs einfache Rechtfertigungsaufgabe stellte. Die Mehrzahl der Staatsrechtslehrer hat diese Aufgabe durch die Annahme eines verfassungsmäßigen Gewohnheitsrechtes zu lösen versucht. Diese eigentümliche rechtliche Konstruktion wird eingehend nachzuprüfen sein,[10] da sie noch unter der Reichsverfassung von 1918 und bis in die Gegenwart[11] in der staatsrechtlichen Theorie und Praxis Geltung beansprucht. Der Gegensatz zwischen Bundesrat und Präsidium findet sich gegenwärtig in dem Gewande einer Konkurrenz zwischen Reichsregierung und Reichspräsident um die Organisationsgewalt wieder.

Mehr am Rande dieser Probleme liegen schließlich diejenigen Beschränkungen der Verwaltungsorganisation des Reiches, die sich aus völkerrechtlichen Bindungen, namentlich dem Versailler Diktat ergeben, und auf die hier nur der Vollständigkeit halber hingewiesen wird.

Der politische Boden, auf dem sich nach alledem die Organisation des Reiches vollziehen mußte, hat infolge der nationalen Erhebung des Jahres 1933 eine wesentliche Beruhigung erfahren. Diese Tatsache enthebt jedoch nicht der Mühe, gerade die gegenwärtige verfassungsmäßige Regelung der Organisationsgewalt zu prüfen, die sich in innerem Zusammenhange aus der deutschen Reichsgeschichte, der Weimarer Verfassung und aus dem neuen Staatsrechte ergeben wird.

9. Reichstagssitzung v. 21. 3. 1899 ;Sten.Ber. 1667 A. S. Hatschek, Dt. Staatsr. Bd. 2 S. 300.
10. Über ihre Ablehnung die §§ 13 und 18 dieser Arbeit.
11. Auch unter dem Staatsrecht des Jahres 1933.

I. Teil.

Staatsrechtliche Grundtatsachen im Gebiet der Organisationsgewalt.

§ 1. Organisation des Staates.

I. Es ist davon auszugehen, was man unter der „Organisation" eines Staates sowie unter der staatlichen Tätigkeit des „Organisierens" zu verstehen hat. Die Verwaltungsorganisation eines Staates ist eine Summe von Einrichtungen normativer, persönlicher und sachlicher Art in einer bestimmten funktionellen Zusammenordnung. Sie ist das Tätigkeitsfeld der Organisationsgewalt. Wenn dieses erforscht ist, so kann eine richtige Anschauung von allen den Funktionen gewonnen werden, die man in der Organisationsgewalt nach Reichsrecht zusammenzufassen hat.

Diese Untersuchungsmethode muß deswegen eingeschlagen werden, weil nur so die verschiedenen, in diesem Gebiet entstandenen Streitfragen und Unklarheiten beseitigt werden können.

Politische Tatsachen eines Staates dürfen nicht zum Ausgangspunkt allgemeiner Prinzipien gemacht werden. Daher soll hier versucht werden, nicht nur den Bereich des verhältnismäßig jungen deutschen Reichsverbandes zu berücksichtigen, sondern auch in das weitere Gebiet des neuzeitlichen Verwaltungsstaates überhaupt vorzudringen.

Dieser Staat, wie er etwa bei Bodinus (1577) erstmalig dargestellt worden ist, zeichnet sich nämlich dadurch aus, daß in ihm jede Anwendung der höchsten Staatsgewalt (Souveränität) notwendig einer organisatorischen Gliederung und einer darauf beruhenden Legitimierung aller derjenigen bedarf, die im Staate und für den Staat handeln. Demgemäß wurzeln auch die organisatorischen Formen, die in unseren neuzeitlichen Staatsverwaltungen entwickelt worden sind und weiter entwickelt werden, notwendig in dem absoluten Fürstentum der Neuzeit. Der „Diener" oder „Kommissar" des Landesherren mit seinem konkreten Auftrage ist der Vorfahre aller modernen und komplizierten Behördenformationen.[12] Im Anschluß daran wird festzustellen sein, welche organisatorischen Akte den

12. Vgl. nur Carl Schmitt, Diktatur S. 33 ff. und seine auf Bodin zurückgehende Darstellung der Landesherrlichen Kommissare und Dienstträger. Etwa auch Hatschek in seinem Englischen Staatsrecht Band II S. 90 ff. Es handelt sich hier um eine allgemeine europäische Erscheinung.

rechtlichen Bestand eines konkreten Verwaltungsapparates (im Sinne eines staatlichen Herrschaftsmittels) begründen.

Zu der Feststellung, daß organisatorische Fragen sich in einer nahen Beziehung zur Frage nach dem Wesen des Staates befinden, kommt die weitere Erwägung hinzu, daß im neuzeitlichen Staate der Begriff der „Organisation" der Staatsgewalten auch noch in einer anderen als der bisher genannten Weise Geltung hat. Es handelt sich um die „Organisation" des Staatswillens in ihrer verfassungstheoretischen Bedeutung. Von jener ist das hier zu untersuchende Rechtsgebiet abzugrenzen.

II. Die beiden Begriffe der „Organisation" treten uns zwar in verschiedener Bedeutung entgegen, lassen sich aber gedanklich auf ein einheitliches, jedem Staate innewohnendes ordnendes Prinzip zurückführen. Denn gerade die Wirksamkeit dieses Prinzips führt uns immer wieder die Existenz des Staates vor Augen. Daher gehört „Organisation" in dem Sinne einer rechtsverbindlich gestalteten Gliederung des im Staatsbereich, d. h. in der politischen Öffentlichkeit der Nation, sichtbar und wirksam werdenden menschlichen Verhaltens zu den Wesensmerkmalen jeder Staatsvorstellung.

Gerade wenn man sich von einer mehr oder weniger formalistischen Vorstellung vom Staate freimacht und ihm seine eigentliche Lebenswirklichkeit in seinem geistigen Integrationsprozeß zuerkennt, erscheint der Gedanke einer Organisation, also einer sinnvollen Ordnung dieses Prozesses, unausweichlich. Ohne ein derart ordnendes Prinzip könnte die Summe der sich uns darstellenden Vorgänge nicht als Einheit erscheinen und wäre daher sinnlos. Diese Einheit kann sich ohne das genannte Wertprinzip nicht offenbaren.[13]

Dies gilt nicht nur von dem organisatorischen Gehalt der Staatsverfassungen, sondern schlechthin von aller „Organisation" als der allgemeinen, nationalen Ordnung, welche auf politische Gewalt gegründet ist und die Lebensform eines Staatsvolkes darstellt. Es ist Aufgabe dieser Arbeit, die eigentliche Realität und das Wesen jeder solchen Ordnung festzustellen und daraus Folgerungen für Inhalt und Umfang der Organisationsgewalt zu ziehen.

In dem hier zunächst angenommenen Sinne einer allgemeinen nationalen Lebensordnung bildet die gesamte Organisation eines Staates eine in sich geschlossene Einheit: den „Staatsorganismus". Denn die Gesamtheit der Einrichtungen normativer, persönlicher und sachlicher Art, die organisatorisch als Verwaltungsapparat zusammengeordnet sind, steht in innerer Abhängigkeit und unlösbarer Beziehung. Daß aber schließlich alle staatliche Organisation ihre ei-

13. Die Rechtfertigung für diese Ausführungen ergibt sich aus Smend, Verf. u. Verf.Recht S. 78, 88, 112 u. sonst. Über die funktionelle Integration ist erst im Zusammenhang mit der Organisation der Hauptstaatsorgane zu reden.

gentliche Realität als rechtliche hat, wird noch eingehend zu zeigen sein.

III. Die genannte Einheit der Staatsorganisation wird, von außen gesehen, immer bestehen. Sie wird dagegen im staatsrechtlichen Sinne aufgelöst,[14] sobald sich aus dem einheitlichen Begriffe der Organisation die Zweiheit der Verfassungsorganisation und der sonstigen Organisation des Staates abzulösen beginnt.

Diese Scheidung entspricht dem Unterschied zwischen der Verfassungsordnung und der sonstigen Rechtsordnung des Staates. Dem Bereich der ersteren gehört die höhere Organisation oder Konstitution an, dem der letzteren die niedere Organisation. Die Identität dieser Rechtsbereiche ist nur theoretisch in ganz primitiven Staatsgebilden denkbar. Der entwickelte Staat ist Verfassungsstaat. Über alle andere Ordnung erhebt sich bei ihm die Ordnung der Verfassung.

Am Beispiel des Deutschen Reiches gesehen, ergibt sich die höhere Organisation der Verfassung vom 11. 8. 1919 im wesentlichen aus der Zusammenordnung der Hauptorgane Reichspräsident, Reichsregierung, Reichstag und (bisher) Reichsrat. Diese Organe heben sich aus der sonstigen Organisation des Reiches heraus. Ihre Gestalt und ihre Funktionen sind scharf umrissen. Daß der Begriff der Reichsregierung allerdings in den Art. 52 ff. der Verfassung vom 11. 8. 1919 insofern einer näheren Darlegung entbehrt, als die Anzahl der Reichsminister nicht angegeben ist, bleibt an dieser Stelle außer Betracht.

Der erwähnte innere Zusammenhang zwischen der höheren Organisation und der Verfassung hat früher zu einer Gleichsetzung dieser Begriffe geführt. Wenn eine moderne Verfassung außer reinen Organisationsbestimmungen noch eine Fülle weiterer Vorschriften enthält,[15] z. B. die programmatische „Verkündung von Menschenrechten", so darf in der Tat nicht verkannt werden, daß ein Wesensbestandteil der Verfassung tatsächlich Organisationsnormen sind. Schon das Wort „Verfassung" weist in seiner ursprünglichen Bedeutung darauf hin. So wurde bisweilen statt „Verfassung" (constitution) geradezu die Bezeichnung „Organisation" verwandt.[16] Und diese Vorstellung ist auch in der neueren Literatur noch nicht geschwunden.[17]

Dieser Gleichsetzung kann freilich nicht zugestimmt werden.

14. Anders wohl Hänel, Deutsch. Staatsr. S. 335.
15. Über Grundrechte z. B. C. Schmitt, Legalität usw.
16. Vgl. Sieyès S. 7. Anm. 22 dieser Arbeit.
17. Hildesheimer, Staatsverfassungen S. 2/3 nennt die Verfassung bald die „Organisation des Staates", bald nennt er sie die „Grundlage der Staatsorganisation". Dagegen mit Recht Hsü Dau-Lien in Arch.öff.Recht N.F. Bd. 22 S. 27 ff., 36.

Es trifft lediglich zu, daß „organisatorische Bestimmungen über die wichtigsten staatlichen Behörden, über das Verfahren der Gesetzgebung und die Regierung“[18] ein in allen neuzeitlichen, geschriebenen Verfassungen wiederkehrender eiserner Bestand sind. Carl Schmitt weist darauf hin,[19] daß gerade der bürgerliche Rechtsstaat darüber wachte, daß die Verfassung eine höhere Staatsorganisation umfaßte: „Aus der Grundidee der bürgerlichen Freiheit ergeben sich zwei Folgerungen, welche die beiden Prinzipien des rechtsstaatlichen Bestandteils jeder modernen Verfassung ausmachen. Erstens ein Verteilungsprinzip . . . zweitens ein Organisationsprinzip.“ Beide zielen einerseits auf die Erhaltung der Grundrechte, anderseits auf die Teilung der Gewalten ab.[20] Ebenso nennt Hsü Dau-Lien[21] unter den „Bestandteilen“ einer Verfassung die „Organisation“ an erster Stelle und kennzeichnet ihre wirkliche „Intention“ in ähnlicher Weise wie Carl Schmitt.

Zu weit ging aber wohl Sieyès,[22] wenn er lehrte: „Es ist unmöglich, einen Körper zu einem gewissen Zweck zu schaffen, ohne ihm eine Organisation zu geben. Dies ist es, welches die Grundverfassung (constitution) dieses Körpers genannt wird. Es ist offenbar, daß er ohne dieselbe nicht existieren könne.“

Hier trifft der Satz zu, daß man „eine bestimmte Art der Verfassung mit dem Idealbegriff einer Verfassung verbunden, dann diese Verfassung mit dem Staate selbst identifiziert und auf solche Weise den Erlaß einer Verfassung als Gründung des Staates angesehen“[23] hat. Eine solche Gedankenführung ist mit Recht von Carl Schmitt abgelehnt worden.

Kann man also dem Gedanken, daß der Erlaß einer Verfassung G r ü n d u n g des Staates ist, nicht folgen, so muß man der Verfassung doch ihre besondere Rolle im politischen Staatsleben und bei dem Gründungsvorgang selbst zu erkennen. Denn gerade in dem Kampf der politischen Machtträger im Staate um die Staatsgewalt und damit um die Gestalt der Verfassung tritt die Vorstellung des S t a a t e s in das allgemeine Bewußtsein. Die Begriffe, die mit dieser Vorstellung verbunden sind, werden daher folgerichtig in der Verfassung verankert; es sind namentlich: Bestimmungen über die Staatsform,[24] die Zusammenfassung der politischen Faktoren, welche

18. Carl Schmitt, Verfassungslehre S. 15.
19. A. a. O. S. 126/127, 130, 40/41.
20. Über das Prinzip der Gewaltenteilung als Organisationsprinzip vgl. § 8 I dieser Arbeit.
21. In Arch.öff.Recht N.F. Bd. 22 S. 37.
22. Sieyès, Was ist der dritte Stand? Deutsche Ausgabe von Usteri S. 131 ff.
23. Carl Schmitt, Verfassungslehre S. 61.
24. Carl Schmitt, Verfassungslehre S. 41. Vgl. auch Wilk, Staatsformbestimmung, besonders S. 54 f.

die Staatsgewalt ausmachen, Zahl und Art der Hauptstaatsorgane[25] und Verteilung der Gewalten auf diese. Die Verfassung bestimmt danach in gewissem Sinne die Identität des Staates. Sie stellt mit ihrem gesamten organisatorischen Gefüge eine besondere, eine höhere Ordnung dar.[26]

Demgegenüber fällt alle sonstige Organisation im Staate in den Bereich der (niederen) Rechtsordnung. War oben von Hauptstaatsorganen (Hauptorganen) zu reden, so stehen jenen hier die Hilfsorgane[27] oder mittelbaren Staatsorgane[28] gegenüber. Sie sind die Einrichtungen und Mittel, welche dem konstituierten Staate in Form eines staatlichen Behördenapparates zur Durchführung seiner Aufgaben zur Verfügung stehen. Daß der Staat solcher Hilfsmittel bedarf, erscheint uns heutzutage selbstverständlich. Die Vorstellung, daß der oder die Inhaber der Staatsgewalt — Monarch, Volk usw. — alles selber täten, befählen, richteten, Straßen bauten und Krieg führten, ist schlechterdings unmöglich.

Die jeweiligen Leiter des Staates brauchen Mittelsmänner, welche für sie, das heißt für den Staat, in dessen Namen, die staatlichen Funktionen erfüllen. Der Staat kann nur durch Menschen handeln. Sie erfüllen seine Aufgaben und Zwecke und bedürfen dazu wiederum aller technischen und normativen Mittel, welche sie zu zweckentsprechender Tätigkeit befähigen. Der so entstehende Verwaltungsapparat ist ein Integrationsfaktor des Staates, doch ist er nicht der Staat selbst. Er dient dem Staate in allen seinen Teilen.

Die niedere Organisation des Staates umfaßt demnach (unter ausdrücklichem Ausschluß der Hauptorgane) die Gesamtheit der vom Staate in normativer Ordnung zusammengefaßten Einrichtungen und Mittel, die ihm zur Erfüllung seiner Staatszwecke dienen.

§ 2. Organisationsgewalt und pouvoir constituant.

Auf Grund der dargelegten Unterscheidung zwischen der höheren Organisation in ihrem politisch-konstitutionellen Sinne und der niederen Organisation im staatsrechtlichen Sinne kann eine Ableitung der Organisationsgewalt von der verfassunggebenden Gewalt erfolgen.

Der pouvoir constituant in dem hier verstandenen Sinne ist

25. Nach älterer Auffassung sind nur diese die eigentlichen „Organe" des Staates. Gerber, Staatsrecht S. 72/73 Anm. 1.
26. Über den Rechtsnormcharakter von Verfassungsbestimmungen vgl. etwa Wilk, Staatsformbestimmung.
27. Ausdruck von Haenel, Staatsrecht S. 335 ff.
28. G. Jellinek, Allgem. Staatslehre 18. Kap. S. 597 f. Auch Hatschek, Dt. Staatsr. I S. 28.

keine Gewalt des Staates[29] und nicht eine staatsrechtlich überhaupt bestimmbare Größe. Die Gesichtspunkte, unter denen sich etwa auf Grund des pouvoir constituant die höhere Organisation des Staates vollzieht, sind keine irgendwie rechtlichen. Sie liegen außerhalb des Rechtes, gleichsam vor dem Rechte, im Bereiche des Politischen. Grund und Ursprung, Formen und Verhältnisse dieser Organisation werden durch die historisch-metaphysischen Staatsinhalte bestimmt. Rechtliche Rücksichten finden nicht statt.

Darin liegt, wie gesagt, das Wesen der Verfassung, sei sie geschrieben oder nicht, daß sie als eine Ordnung höherer Art angesehen wird, die dem Zugriff der jeweiligen Inhaber der Staatsgewalt grundsätzlich weitgehend entzogen ist. Dieser Gedanke wirkt sich praktisch aus. So hält beispielsweise Carl Schmitt[30] selbst gegenüber der auf Art. 48 der Reichsverfassung von 1919 gegründeten Ausnahmegesetzgebung ein „organisatorisches Minimum" für unantastbar.[31] Ist es doch in der Staatsrechtslehre sogar durchaus streitig, ob eine Verfassungsurkunde überhaupt abgeändert werden kann.[32]

Demgegenüber ist alle sonstige Ordnung des Staatswesens wandelbar und zeitlichen Zwecken grundsätzlich dienstbar. Die niedere Organisation des Staates als konkreter Gegenstand seiner Rechtsordnung ist dem Willen der eigentlichen Staatsgewalt oder Souveränität unterworfen. Sie ist das wandelbare Ergebnis staatlicher Funktionen, deren Voraussetzungen überhaupt zunächst die Konstitution des Staates und der Bestand seiner höheren Organisation sind.

Die Summe der Funktionen, von welchen sich die niedere Organisation herleitet, d. h. den Teil der Staatsgewalt, welcher sich auf diese Organisation erstreckt, fassen wir unter dem Begriffe der Organisationsgewalt zusammen. Danach ist im Gegensatz zum pouvoir constituant Organisationsgewalt die staatliche Macht, die Einrichtungen und Mittel zu beschaffen und zu ordnen, welche dem Staate zur Erfüllung seiner Zwecke dienen. Die Organisationsgewalt ist danach ein zunächst nicht näher zu bestimmender Teil der

29. Carl Schmitt a. a. O. S. 77.
30. Diktatur, 2. Aufl. Anhang.
31. Auch Mokre, Arch.öff.Recht N.F. Bd. 21 S. 222 ff., 242, erblickt das Merkmal eines formellen Verfassungsbegriffes in den Vorschriften über die geringste Abänderbarkeit (Derogationsklausel), weil sich hierin das Wesen der Verfassung als „höchststufiger" Norm offenbare.
32. Vgl. hierzu die Auseinandersetzungen bei Triepel, Zulässigkeit und Form von Verfassungsänderungen ohne Änderung der Verfassungsurkunde in Verhandlungen des 33. dtsch. Juristentages (S. 55).
Graf Dohna, ebenda.
C. Schmitt, Verfassungslehre S. 79 ff.
E. Jacobi, Diktatur in Veröffentlich. der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer Heft I Berlin 1924.

Staatsgewalt schlechthin, der wie alle Staatsgewalt unter der höheren Gewalt des pouvoir constituant nach Maßgabe der Verfassung steht. Der jeweilige Inhaber der Organisationsgewalt leitet seine Legitimation aus der Verfassung oder der höheren Organisation her und ist an ihre Aufträge gebunden.

Es gilt danach der Satz: Die verfassungsmäßige, höhere Organisation des Staates, seine Hauptorgane, sind der Organisationsgewalt entzogen.[33] Ob es daher „Grenzen der Verfassungsänderung" gibt, ist an dieser Stelle nicht zu untersuchen. Hier ist nur eine Grenze der spezifischen Ausübung von Organisationsgewalt gezogen, welche durchaus von praktischer Bedeutung ist und in den Vorschriften der Reichsverfassungen Berücksichtigung gefunden hat. Das ergibt sich im besonderen aus den Art. 22 ff. der alten R.V. und Art. 26 ff, 55 ff. und 66 der neuen R.V. Diese Vorschriften begründen eine weitgehende organisatorische Autonomie der drei Hauptorgane Reichstag, Bundes- oder Reichsrat und Reichsregierung. Soweit nicht die Reichsverfassung selbst organisatorische Bestimmungen für diese Organe trifft, überläßt sie das Nähere den Organen selbst und schaltet die Staatsgewalt als solche von jedem Zugriff aus.

Demnach regeln die Verfassungen z. B. den Abstimmungsmodus des Reichstages, des Bundes- oder Reichsrates und der Reichsregierung in großen Zügen, (Art. 28 der alten R.V. und Art. 32, 58, 66 IV der neuen R.V.) treffen Vorschriften für die Verhandlung (Art. 22 der alten R.V. und Art. 29,66 III der neuen R.V.), ordnen die Bildung der Ausschüsse (Art. 34, 35, 62, 65 der neuen R.V.) und regeln die sonstige Verwaltung (Art. 28 der neuen R.V.).

Neben diesen verfassungsmäßig verankerten organisatorischen Vorschriften genießen die erwähnten Hauptorgane eine ebenfalls verfassungsmäßig gesicherte weitgehende organisatorische Autonomie. Diese liegt vor allem in dem Rechte begründet, sich selbst die Geschäftsordnung zu geben[34] (Art. 27 der Reichsverf. von 1871 und Art. 26, 55, 66 II, der Reichsverf. von 1919). Die Geschäftsordnungen[35] enthalten praktisch wichtige Vorschriften für die Organisation und das Verfahren der genannten Organe, auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden kann.

33. Gegen Schmidt, Diss. S. 18 und Hänel, Studien II S. 225 ff., 230.
34. Der Bundesrat nahm dieses Recht auch ohne ausdrückliche Ermächtigung mit vollem Recht in Anspruch.
35. Gesch.Ordn. des Bundesrats v. 26. 4. 80 (Triepel, Quellensamml. 2. Aufl. S. 227 ff.), des alten Reichstags v. 10. 2. 1876 (das. S. 188), des Reichstags (Triepel, Quell.Samml. 5. Aufl. S. 176), des Reichsrats v. 20. 11. 19 (das. S. 78), der Reichsregierung v. 3. 5. 1924 (das. S. 269).

Die organisatorische Autonomie findet ihren besonders deutlichen Ausdruck in der Selbständigkeit der Verwaltung des Reichstages, die nach Art. 28 der Reichsverfassung von 1919 dem Reichstagspräsidenten untersteht. Dasselbe galt schon nach altem Recht und findet einen bezeichnenden Ausdruck in der besonderen Rechtsstellung der Reichstagsbeamten, die nach § 156 R.Bea.G. durch den Reichstagspräsidenten angestellt werden und ihm als ihrer vorgesetzten Behörde unterstehen. Hierher gehört auch § 19 der Geschäftsordnung für den Reichstag vom 12. 12. 1922, welcher sich mit den Aufgaben des Präsidenten befaßt.

Entsprechende Vorschriften für den Reichsrat fehlen, weil nach der Geschäftsordnung für den Reichsrat (§ 47) die Büro- und Kanzleigeschäfte „bis auf weiteres durch Beamte des Reichsministeriums des Innern besorgt werden."

Der Wille der Reichsverfassung steht mithin jedem organisatorischen Eingriff der Staatsgewalt als solcher in die innere Organisation der höchsten Reichsorgane entgegen. Hierin liegt eine Bestätigung des aufgestellten Grundsatzes, daß die höhere Organisation des Staates und mit ihr die Hauptstaatsorgane der Organisationsgewalt entzogen sind. Ein weitere, nicht minder wichtige Anwendung dieses Prinzips ergibt sich ebenfalls im Rahmen des geltenden Deutschen Verfassungsrechtes.[36]

Wie schon erwähnt, schweigt die Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 in dem Abschnitt über die Reichsregierung über Zahl und Zuständigkeit der Reichsminister sowie der von ihnen geleiteten Reichsministerien und ihre Organisation. Daß diese Lücke durch die Geschäftsordnung für die Reichsregierung nach Art. 55 der Reichsverfassung auszufüllen sein soll, dürfte nicht anzunehmen sein. Infolgedessen wird allgemein angenommen, daß die hierüber zu treffenden Bestimmungen in dem gegebenen Rahmen als besondere Funktion dem Inhaber der Organisationsgewalt vorbehalten worden sind. Die Bildung der Reichsministerien wird daher in der Praxis vom Reichspräsidenten[37] als wesentlicher Inhalt seiner Organisationsgewalt in Anspruch genommen. Diese Auffassung erscheint grundsätzlich berechtigt. Denn aus dem Schweigen der Verfassung kann ihr Wille entnommen werden, diese Macht der Organisationsgewalt (also der Staatsgewalt als solcher) zu überlassen.

Die Bildung der Reichsministerien steht mit der Ernennung der Minister in einem notwendigen inneren Zusammenhang. Wenn nämlich die Verfassung zwingend davon ausgeht, daß eine Mehr-

36. Über die entsprechende Streitfrage im Gebiet des französischen Staatsrechts vgl. § 18.

37. Über die Streitfrage, ob gerade der Reichspräsident Inhaber dieses Rechtes ist, vgl. unten § 18.

zahl von Ministern vorhanden sein muß, so geht daraus auch die Notwendigkeit hervor, daß grundsätzlich eine entsprechende Mehrzahl von Reichsministerien besteht. Denn nach dem Sinn der Verfassung sollen die Minister als verantwortliche Fachminister ihren Geschäftskreis selbständig leiten.[38] Der Minister ohne Portefuille, d. h. ohne Ministerium, ist eine Ausnahme.[39]

Infolgedessen darf die Ausübung der Organisationsgewalt nicht zu einem Abbau der Reichsministerien als selbständig zu leitender Zentralstellen führen. Eine Aufhebung der Ministerien als Behörden schlechthin oder ihre Degradierung zu der Funktion der alten Reichsämter wäre mit der Verfassung nicht vereinbar, da diese Maßnahmen den Begriff der Reichsregierung, wie ihn die Verfassung erfordert, aushöhlen würden.

Aus allen vorstehenden Erörterungen ist zusammenfassend zu entnehmen, daß die Organisationsgewalt als Teil der Staatsgewalt sich begrifflich nie auf die höhere Organisation des Staates und ihre Teile, sondern nur auf die niedere Organisation des Staates bezieht und praktisch erstrecken darf.

§ 3. Organisationsgewalt im Rahmen sonstiger Staatsgewalt.

1. Wenn also die Organisationsgewalt begrifflich in den Bereich der Staatsgewalt schlechthin fällt, so ist damit nicht etwa irgendeine Art der Gliederung oder Differenzierung der Staatsgewalt gewonnen, die von ihrer herkömmlichen Einteilung abweicht. Hierauf weist Richter[40] nachdrücklich hin. Die Organisationsgewalt geht begrifflich in der Legislative und Exekutive auf. Zu einem anderen Ergebnis kann man nur gelangen, wenn man den Begriff der Organisationsgewalt auf einer Seite zu eng faßt.

Wenn dennoch die Organisationsgewalt besondere Merkmale gegenüber der sonstigen Staatsgewalt aufweist und in ihrem ganzen Inhalt von ihr unterschieden werden kann, so geschieht das nur kraft ihrer besonderen Beziehung auf die staatliche Organisation und kraft ihrer eigenartigen Zweckverbundenheit. Während alle sonstige Staatstätigkeit grundsätzlich auf sogenannte „Staatszwecke“[41] unmittelbar abzielt, d. h. dem Rechtsschutz, der Wohlfahrt des Staatsganzen,

38. Anschütz, R.V. Art. 52 Anm. 2.
39. Vgl. hierzu R.Min.Ges. v. 27. 3. 30 § 6: In der Regel wird den Reichsministern die Leitung eines abgegrenzten Geschäftszweiges (die Leitung mehrerer Reichsministerien) übertragen. Ausnahmsweise kann von der Übertragung der Leitung eines Reichsministeriums abgesehen werden.
40. Richter, Organisationsgewalt S. 6 ff.
41. Vgl. nur Hatschek, Deutsches Staatsrecht I S. 23.

der Erziehung, der Wirtschaft oder der Befestigung der Macht dient, so verfolgt die Organisationsgewalt solche Zwecke immer nur mittelbar.

Denn Organisation ist in einem Staate nie Selbstzweck. Jede Bürokratie oder Hierarchie der Verwaltung eines Staates ist dem Vorrang jener eigentlichen Staatsaufgaben unterworfen. Der Organisationsgewalt obliegt es lediglich, immer wieder die Mittel und Einrichtungen zu beschaffen, die insgesamt den handlungsfähigen Organismus ausmachen, den der Staat braucht.

Es erscheint selbstverständlich, daß die in diesem Gebiet tätigen Funktionen sich weder bloß in normativen Anordnungen, noch bloß in Exekutivmaßnahmen erschöpfen können. Das Wesen eines Verwaltungsorganismus besteht ja gerade in der normativen Zusammenordnung realer Menschen und Dinge.

Die Organisationsgewalt greift daher immer in beide Bezirke: die Legislative und die Exekutive.

Hierüber besteht indessen bisher keineswegs eine einheitliche Auffassung. Abgesehen von den verschiedentlich getroffenen, ausdrücklichen Vorschriften weist vielmehr die bisher herrschende Staatsrechtslehre die Organisationsgewalt theoretisch grundsätzlich der Exekutive zu.[42] Im Gegensatz zu dieser Auffassung kommt neuerdings Richter[43] (unter anderen) zu dem Ergebnis, daß die Ausübung organisatorischer Befugnisse so weitgehende Rechtsetzungswirkungen mit sich bringe, daß die Organisationsgewalt grundsätzlich der Legislative überlassen bleiben müsse.

In dieser hier nur angedeuteten Streitfrage ist bisher das letzte Wort noch nicht gesprochen. Ihre Entscheidung macht im besonderen deshalb Schwierigkeiten, weil sie wesentlich von grundsätzlichen Auffassungen über den Staat und seine Organe, über die objektive Rechtsordnung und die Organisationsnormen abhängig ist.

An dieser Stelle ist lediglich hervorzuheben, daß nach allgemein übereinstimmender Meinung die Organisationsgewalt jedenfalls in den Bereich aller sonstigen Staatsgewalt fällt und die hergebrachte Einteilung der Staatsgewalt nicht aufhebt.

Andererseits ist es jedoch notwendig, die Organisationsgewalt in ein rechtssystematisches Verhältnis zur sonstigen Staatsgewalt zu setzen.

Denn auch das geltende Staatsrecht des Deutschen Reiches beruht auf dem ungeschriebenen Grundsatz der Gewaltenteilung

42. Meyer-Anschütz, Staatsrecht 7. Aufl. § 159 Anm. 5 mit weiteren Nachweisen. In Stengel-Fleischmann 2. Aufl. Band 3 S. 675 „Verordnung" § 3. Kommentar zur Reichsverfassung v. 11. 8. 1919 Art. 53 Anm. 4; Art. 77 Anm. 5; Art. 179 Anm. 1.

43. Richter, Organisationsgewalt. Vgl. § 5 b, c.

und leitet gedanklich einen großen Teil seines organisatorischen Gehaltes von diesem Prinzip her. Carl Schmitt[44] weist mit Recht darauf hin, daß sogar die bundesstaatliche Organisation des Reiches die Unterscheidung der Gewalten voraussetzt, weil die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern nicht durchgängig nach Materien, sondern für Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz verschieden geregelt ist.

Eine Stellungnahme zur Frage der Organisationsgewalt erfordert also eine Klärung dieser Verhältnisse. Selbst wenn eine generelle Verlegung aller Organisationsgewalt in eine der „Staatsgewalten" nicht in Betracht kommt, so ergibt sich jedenfalls die Möglichkeit differenzierter Entscheidungen.

II. An diese Möglichkeit ist bisher kaum gedacht worden. Das beruht darauf, daß es klaren Vorstellungen über den Inhalt und Umfang der Organisationsgewalt oft fehlt. Tatsächlich haben fast nur Schmidt[45] und neuerdings Richter[46] den möglichen Umfang der Organisationsgewalt dargelegt und einleuchtende Folgerungen daraus gezogen.

Man muß daher die beiden Hauptformen der organisatorischen Staatstätigkeit in ihrem Verhältnis zu der sonstigen Staatstätigkeit voneinander unterscheiden. Diese beiden Hauptformen sind: der organisatorische Einzelakt (oder Exekutivakt) und die Organisationsnorm, welche beide zusammen den Begriff der organisatorischen Anordnung bilden.

Diese Unterscheidung ergibt sich aus den folgenden Erwägungen darüber, wie der Staat die Gewalt über seine eigene Verwaltungsorganisation ausüben kann. Bei der Tätigkeit des Organisierens ergibt sich nämlich für den Inhaber der Organisationsgewalt eine doppelte Aufgabe.

1) Einerseits muß die Summe der sinnlich wahrnehmbaren Bestandteile eines eingerichteten Verwaltungsapparates beschafft und erhalten, sowie unter Umständen beseitigt werden. Anderseits muß Sorge für eine wirkliche Funktion dieser Einrichtungen getroffen werden, d. h. die Vielheit der Teile muß zur Ganzheit zusammengeordnet werden, die allein das wirksame Handeln für den Staat ermöglicht.

Legt man die genannte Unterscheidung zu Grunde, so zeigt sich, daß der Staat zur Beschaffung eines arbeitsfähigen Verwaltungsapparates in erster Linie der persönlichen Mittel bedarf. Der Staat muß sich die geeigneten Menschen beschaffen

44. Verfassungslehre S. 128.
45. Schmidt, Diss. 5 ff.
46. Organisationsgewalt 1 ff.

und sie sich in geeigneter Weise dienstbar machen, da er ja nur durch Menschen wirken kann.

Daher ist Personalvorbildung und Personalpolitik mit dem Ziele der Beschaffung der besten und dem Staate nützlichsten Anwärter einer der wichtigsten Bestandteile der Organisationsgewalt. Prüfung, Anstellung, Beaufsichtigung, Versetzung und Entlassung sind daher Maßnahmen der Organisationsgewalt. Sie beruhen alle in unmittelbarer Einwirkung auf die staatlichen Amtsträger und sind Exekutivakte, meist Verwaltungsakte.

Daneben gibt es Maßnahmen, welche diesen Namen nicht verdienen, weil es ihnen an dem besonderen hoheitlichen Charakter fehlt. Diese kurzweg so genannten Exekutivakte können sowohl Rechtsgeschäfte des Privatrechtes (z. B. Vertragschließungen) als auch Rechtshandlungen oder Tathandlungen (z. B. Prüfung von Anwärtern) sein.

Man kann diese Gruppe von Akten als Maßnahmen der personellen Organisationsgewalt zusammenfassen, welche allerdings in vollem Umfange der Exekutive zuzuschreiben wäre.

Daneben ist dem Staatsorganismus die Fülle der sachlichen Behelfe notwendig, ohne welche eine reale Wirksamkeit nicht gedacht werden kann. Jedes Staatsorgan braucht z. B. Häuser, Mobiliar, Akten, Geräte, Waffen. Ohne diesen sachlichen Apparat ist der Staat ein Phantom. Seine Beschaffung ist notwendige Aufgabe der sachlichen Organisationsgewalt. Auch hier handelt es sich praktisch sowohl um typische Staatsakte (Widmung der Sache zum öffentlichen Gebrauch) als auch um bloße Rechtsgeschäfte des Privatrechtes (Kauf- oder Mietverträge) und Rechtshandlungen oder Tathandlungen (Abnahme von Sachen, Anfertigung amtlicher Pläne). Demnach liegen der gesamten Materialbeschaffung Exekutivakte zu Grunde, welche es bedingen, daß auch diese gesamte Tätigkeit der Exekutive zugeteilt werden muß.[47]

Daraus ergibt sich, daß diese Organisationsakte nicht etwa stets Staats- oder Verwaltungsakte im Sinne der Geltendmachung oder Anwendung hoheitlicher Befugnisse darstellen. Wie alle staatlichen Exekutivakte reichen sie wesentlich weiter in den Gesamtbereich menschlichen Handelns hinein.

Der Begriff der personellen und sachlichen Organisation deckt den Begriff der „Einrichtung" der Reichsbehörden, wie er sich bei Triepel[48] und Schmidt[49] im Gegensatz zur „Errichtung" umrissen findet.[50]

47. Schmidt, Diss. S. 31.
48. Reichsaufsicht S. 584.
49. Schmidt, S. 10.
50. Etwas anderes besagt der Sprachgebrauch von Roennes, Staatsrecht 2. Aufl. S. 289.

2) Einen anderen Bereich eröffnet jedoch der bereits erläuterte Begriff der normativen Zusammenordnung dieser realen Mittel des Staates. Diese Zusammenordnung, die aus der Fülle der Einzelerscheinungen überhaupt erst die Organisation werden läßt, beruht nach der hier vertretenen Meinung wesentlich in der Setzung von Normen (Organisationsnormen).

Dies gilt von allen Bestimmungen, welche die Funktion der einzelnen Organisationsteile irgendwie erkennbar in Beziehung setzen, abgrenzen oder sonst bestimmend auf sie einwirken. Es trifft also im besonderen alle Vorschriften über die Zusammensetzung und die Besetzung, ferner die Zuständigkeit, den Geschäftsbereich und den Geschäftsgang der Behörden untereinander und in sich selbst. Es trifft auch die Vorschriften, welche die Fortbildung, Sicherung und Handhabung der Organisationsteile zum Gegenstand haben.[51]

Die Frage nach der rechtlichen Natur dieser die Organisation betreffenden Bestimmungen (Organisationsnormen) führt auf das bereits erwähnte streitige Gebiet und hat in der Staatsrechtslehre eine mehrfache Rolle gespielt.

Zu diesem Fragengebiet kann erst Stellung genommen werden, wenn der Begriff und das Wesen der Organisationsnorm seinem Inhalte noch näher dargestellt worden ist.

§ 4. Gibt es Organisationsnormen und welches ist ihr Inhalt?

Die Frage, ob es Organisationsnormen überhaupt gibt, muß man dahin erweitern, daß man nach der eigentlichen Realität dieser Organisationsnormen fragt. Es ist also nach dem spezifischen „Sein" der organisatorischen Anordnungen zu forschen. Wenn eine Handlung dadurch wirklich ist, daß sie getan wird, der Exekutivakt also immer in einer „Exekution" Leben gewinnt, so kann eine Norm immer nur in ihrer Eigenschaft, zu binden Lebenswirklichkeit haben.[52] Auf diese spezifischen Formen des Seins ist gerade bei der Prüfung eines Rahmenbegriffes wie dem der „organisatorischen Anordnungen" Rücksicht zu nehmen.

So kann denn namentlich die bereits erwähnte Streitfrage, ob bestimmte organisatorische Anordnungen (nämlich die Organisationsnormen) Rechtssätze sind oder nicht, nicht beantwortet werden, ehe untersucht worden ist, ob in ihnen überhaupt „Normen" zu erblicken

51. Vgl. Schmidt, Diss. S. 18.
52. Vgl. hierzu die Ausführungen in § 5 b unter II 3 dieser Arbeit.

sind,[53] und welche Anordnungen dann in diesen Rahmen gehören. Denn es ist in der Tat den gedachten Anordnungen der Staatsgewalt zunächst nicht anzusehen, ob nicht auch sie den Charakter von Exekutivakten besitzen, gleichviel ob sie als „Verfügung" und „Erlaß" oder als „Verordnung" oder „Gesetz" in Erscheinung treten.

Über die Organisationsnormen im engeren Sinne können mithin drei Auffassungen bestehen:

Nach der ersten sind sie nur Exekutivakte und zwar Einzelakte (Kelsens Meinung).

Nach der zweiten Auffassung stellen sie zwar Normen dar; sie sind aber lediglich Verwaltungsverordnungen (die herrschende Meinung, die noch näher dargestellt wird).

Nach der dritten Auffassung wird ihnen der Charakter von Rechtsnormen zuerkannt. Sie sind daher gegebenenfalls als Rechtsverordnungen oder als Gesetze in materiellem Sinne aufzufassen.

Die eingangs gestellte Frage rechtfertigt sich daher aus einem doppelten Grunde:

Einerseits steht das geltende Staatsrecht auf dem Standpunkt einer Unterscheidung zwischen Rechtsnormen und anderen Normen. Als Rechtsnorm oder Rechtssatz wird nur eine allgemeine, verbindliche Anordnung von bestimmten Eigenschaften (über welche freilich lebhafter Streit besteht) anerkannt, während in Verwaltungsverordnungen Normen minderer Bedeutung erblickt werden, welche materiell lediglich Verwaltungsakte besonderer Art sind.

Andererseits rechtfertigt sich die gestellte Frage deshalb, weil die Absicht des Inhabers der Organisationsgewalt für den wahren Charakter seiner Anordnungen nicht entscheidend sein kann. Die üblichen Bezeichnungen gewisser Organisationsnormen als „Erlaß" oder gar „Verfügung", bzw. „Verordnung" gestatten also keinerlei Rückschlüsse. Ebensowenig sind Schlüsse aus der sonstigen verwaltungstechnischen Behandlung der Organisationsnormen zu ziehen: ihrer Geheimhaltung oder der Art ihrer Publikation.

Es scheint, als hätten die bisherigen Theorien bei der Beantwortung der gesamten Streitfrage hierauf nicht die notwendige Rücksicht verwandt. Im Schrifttum ist meist nur allgemein von „Organisationsgesetzen", organisatorischen „Anordnungen" oder „Normen" die Rede. Dagegen werden Inhalt und Formen dieser Anordnungen, abgesehen von den grundlegenden Hinweisen Triepels,[54] die von Schmidt[55] aufgegriffen worden sind, nirgends eingehend untersucht. Die herrschende Lehre hat die von Triepel und Schmidt

53. Dies wird von Kelsen bestritten, Hauptprobleme S. 522 ff., 540.
54. Triepel, Reichsaufsicht.
55. Schmidt, Diss. S. 4 ff.

entwickelte Unterscheidung der „Errichtung" von der „Einrichtung" der Staatsbehörden weder angenommen, noch sich mit ihr auseinandergesetzt.[56] Sie hat den einmal angenommenen Standpunkt, daß organisatorische Anordnungen „innere Angelegenheiten" des Staates seien,[57] daß sie einen ganz bestimmten Begriff des Rechtssatzes nicht erfüllen, und daß sie daher zur Exekutive gehören, nie verlassen.

Hier hat eine fruchtbare Kritik der herrschenden Meinung anzusetzen. Dafür erscheint es vor allem folgerichtig, den von Triepel und Schmidt gezeigten Weg zu gehen und eine inhaltliche Sonderung aller derjenigen Akte durchzuführen, die sich unter dem Sammelbegriff der organisatorischen Anordnungen verbergen.

In diesem Sinne ist der organisatorische Exekutivakt bereits in § 3 aus dem Rahmen der sonstigen organisatorischen Tätigkeit herausgelöst worden. Wie schon dargestellt wurde, wird die Summe der sinnlich wahrnehmbaren Organisationsbestandteile aber nur durch ihre normative Zusammenordnung zur sinnvollen Ganzheit, zur Organisation. Hierin liegt die spezifische Wirkung der organisatorischen Norm.

Die Frage ist, inwieweit organisatorische Anordnungen normativen Charakter tragen, und welche Arten der Organisationsnormen es gibt. Daß die für die inneren Verhältnisse einer Organisation geltenden Regeln überhaupt Normen darstellen, wird, wie erwähnt, nur von Kelsen geleugnet. Kelsen[58] bestreitet, daß es sich bei diesen Regeln um Normen handele, weil sie keine rechtlich relevanten Pflichten statuierten, sondern lediglich die durch das Gesetz statuierte Rechtspflicht geltend machten.

Diese Auffassung muß aber Bedenken erwecken.[59] Nachdem Inhalt und Wirkung des organisatorischen Einzelaktes umrissen sind, erscheint es von dem hier eingenommenen Standpunkte aus gedanklich notwendig, daß allgemeine Gebote und Verbote bestehen, welche die Regeln für die innere Funktion des Staatsapparates enthalten.

In dieser Hinsicht haben bisher nur Triepel und Schmidt überzeugende Erörterungen angestellt und dabei vor allem den Begriff der Behörde und ihre Schaffung zum Gegenstand eingehender Untersuchungen gemacht.

Schmidt konnte mit Recht darauf hinweisen, daß der staatliche

56. Eine Ausnahme macht in dieser Beziehung nur Laband, welcher Schmidt zustimmt und in der 5. Auflage seines Staatsrechtes sich ebenfalls zum Teil auf ihn bezieht.
Vgl. Arch.öff.R. Bd. 20 S. 581 ff.; Staatsrecht 5. Aufl. Bd. I S. 372 Anm. 1,
57. Dies wird z. B. von Georg Jellinek scharf ausgedrückt in seinem System d. subj. öff. R. S. 221/229. Vgl. über diese Frage ausführlich § 5 c.
58. Kelsen, Probleme S. 522 ff., 537 ff., 540.
59. Unten S. 20.

Akt der „Behördenerrichtung" bis dahin „keine völlig befriedigende Behandlung erfahren habe."[60] Er gründet seine Ausführungen auf eine inhaltliche Zerlegung der Behördenerrichtung. Dabei beschränkt er sich allerdings ausdrücklich auf dieses Gebiet und läßt alles, was sonst zur Organisationsgewalt gehört, aus seiner Betrachtung. Die Organisationsgewalt erschöpft sich aber nicht in der Behördenerrichtung, sondern ist eine umfassendere Funktion. Sie zielt stets auf die zweckentsprechende Zusammenordnung der realen Organisationsbestandteile ab. Diese Zusammenordnung erscheint aber in drei Hauptformen: der Beschaffung (§ 5a–c), der Erhaltung (§ 6) und der Einziehung (§ 7) der Verwaltungseinrichtungen.

Legt man die bisherigen Erörterungen zu Grunde, so liegt der Schluß schon jetzt nahe, daß eine derartige organisatorische Ordnung des staatlichen Verwaltungsapparates nur durch Normen erzielt werden kann. Denn die Zuordnung soll eine dauernde und allgemein wirksame sein. Sie soll im Hinblick auf alle Staatsaufgaben, denen sie dient, Geltung haben.

Eine Vielheit organisatorischer Einzelakte scheint eben gerade nicht zu genügen, um den ordnungsmäßigen Zusammenhalt der realen Organisationsbestandteile zu gewährleisten. Hierzu bedarf es der Bindung, d. h. der verbindlich geltenden Normen. Die auf diese Bindung abzielenden Anordnungen wird man daher als Normen anzusehen haben.

Mit Rücksicht darauf, daß die herrschende Meinung anderer Ansicht ist, bedarf diese Behauptung jedoch noch eines gründlichen Beweises. Es ist also noch erforderlich, den rechtlichen Gehalt der staatlichen Anordnungen über die Beschaffung, Änderung und Einziehung der Verwaltungsorganisation näher zu untersuchen.

§ 5a. Die Anordnungen über die Beschaffung der staatlichen Organisation, im besonderen die Behördenstiftung.

Die Anordnungen der Staatsgewalt über die Beschaffung der staatlichen Organisation stehen in der bisherigen Literatur im Mittelpunkt der Erörterungen über die Organisationsgewalt. Das geht so weit, daß bisweilen die Organisationsgewalt mit der Befugnis zur Beschaffung der Organisation gleichgesetzt und ihr weitergehender Inhalt außer Acht gelassen wird. Dagegen ist das wirkliche Wesen der Bestimmungen über die Beschaffung der Organisation erst in geringem Maße untersucht worden. Worin ist das Wesen zu erblicken?

60. Schmidt, Diss. S. 4.

I. Die Staatengeschichte des Mittelalters und der beginnenden Neuzeit zeigt, daß das Vorhandensein staatseigener (niederer) Organisation keineswegs etwas Selbstverständliches war. Der Feudalstaat und der Ständestaat begnügte sich damit, daß die ständischen Organe staatliche Aufgaben weitgehend selbst erfüllten, z. B. die Steuerverwaltung, Schulwesen usw. Erst der moderne Verwaltungsstaat, besonders in der Form des absoluten Fürstentums, legte auf eigene Staatsverwaltung großes Gewicht.[61] Auf ihn geht daher auch die neuzeitliche Organisation des Staates zurück.[62]

Allerdings besteht die Beschaffung der Mittel, welche dem Staate (dem Fürsten) zu seinen Zwecken dienen, prima facie nur in exekutorischen Einzelakten (z. B. Abschluß von Dienst- oder Mietverträgen). Es wäre theoretisch denkbar, daß der unumschränkte Fürst eines Zwergstaates seine sämtlichen Staatsdiener durch einzelne Verträge bestellte, ohne außerhalb dieser vertraglichen Anordnungen allgemein Gebote und Verbote zu erlassen, d. h. Normen zu setzen. In dieser historisch begründeten Vorstellung liegt sicher ein Argument im Sinne Kelsens.[63] Diese Vorstellung steht aber mit der weiteren rechtsgeschichtlichen Entwickelung nicht im Einklang.

Wenn man dabei stehen bliebe, daß die Beschaffung des staatlichen Organisationsapparates in ständig wiederholten exekutorischen Einzelakten vor sich geht, so sähe man an dem Wesen der neuzeitlichen Organisation vorbei und wäre nicht in der Lage, es wirklich zu begreifen.

Freilich ist es denkbar, daß die normativen Bindungen, durch die sich ein Staat seinen realen Organisationskörper zuordnet und gliedert, zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Staatsgebilden jeweils eine völlig verschiedene Gestalt annehmen können. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß beispielsweise der Feudalstaat nicht die Verwaltungsformen und Bindungen kannte, die dem modernen Verwaltungs- und Rechtsstaate eigentümlich sind. Auch zeigt die jüngste Entwickelung im Deutschen Reiche und anderwärts Ansätze, welche auf eine teilweise Wandlung der gegenwärtig noch unverkürzt bestehenden Organisationsformen hinzudeuten scheinen. Man wird vor allem die Formen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung, der Kriegswirtschaft, der Monopolverwaltungen, zahlreiche Kommissare

61. In Brandenburg-Preußen wurde im Jahre 1604 der Staatsrat errichtet. 1723 folgten dann die Kriegs- und Domänenkammern.

62. Vgl. hierzu namentlich Carl Schmitt, Diktatur S. 33 ff. über die Entwickelung der Kommissare und sonstigen landesherrlichen Bediensteten zu den Behörden und Beamten im heutigen Sinne im Anschluß an Bodin, III. Buch der Republik 2. Kapitel. Ferner Hatschek, Englisches Staatsrecht II S. 90 ff.

63. Oben S. 38.

und Kommissariate als solche Ansätze neuer Organisationsformen anzusehen haben, von denen das Deutsche Reich eine große Zahl aufzuweisen hat.[64] In einer Zeit, welche die Verantwortlichkeit und Arbeitsbelastung des Staates in bisher nicht gekanntem Maße gesteigert hat und weiter steigern möchte, sind die Wege, die zu einer Lösung und Bewältigung dieser Aufgaben in organisatorischer Richtung gegangen werden können, noch nicht restlos zu überblicken.

Einstweilen darf jedoch die hier unter Umständen zu erwartende Wandlung nicht zu einer Verkennung der Tatsache führen, daß die Kernformen der staatlichen Organisation im Deutschen Reiche organisch aus der Verwaltungsorganisation seiner Bundesstaaten, also vor allem Preußens, hervorgegangen sind, und daß eine theoretische Untersuchung dieser Formen in erster Linie vom preußisch-deutschen Verwaltungsstaat der Neuzeit auszugehen hat.

In diesem neuzeitlichen Verwaltungsstaat liegt der Kern aller normativen Bindungen in der Ausgestaltung und dauernden Erhaltung der strengen Staatsdienerschaft, d. h. der Bildung des staatlichen Amtes und der darauf beruhenden Konstruktion der staatlichen Behörde.

Die Entwickelung führt in logischer Folgerichtigkeit vom Staatsdiener zur Bildung des Amtes und vom Amte zur Bildung der Behörde.[65] Die staatliche Behörde ist das objektive Gebilde, das die ständige Vertreterschaft des Staates und seines Staatsdieners im Verhältnis zur Außenwelt in einer vom einzelnen Staatsdiener abstrahierten Anonymität ermöglicht.[66] Nicht der Staatsdiener, nicht sein Amt, sondern die Behörde ist daher in erster Linie als Gegenstand der Anordnungen über die Beschaffung der staatlichen Verwaltungseinrichtungen zu untersuchen. Die Behörde ist das wesentliche Glied des Gesamtzusammenhanges der Organisation. Dies gilt auch im Rahmen des deutschen Reichsrechtes.

II. Trotzdem besteht über den Begriff der Behörde weder Einheitlichkeit, noch scheint es auch bisher schon gelungen zu sein, diese Erscheinung des Verwaltungsstaates restlos zu erklären und zu definieren. Die bisherigen Erörterungen im Schrifttum[67] beruhen im wesentlichen darin, den Begriff der Behörde in seinem Unterschied von Beamten einerseits und vom Amte anderseits zu umgrenzen. Indessen sind auch diese Unterschiede nicht immer klar genug ge-

64. Hierüber die §§ 11 und 16 dieser Arbeit.
65. Typisch ist die Entstehung der ständigen Gesandtschaften aus dem einzelnen Gesandten im völkerrechtlichen Verkehr des 16. Jahrhunderts in Europa. Vgl. die Darstellung bei Hatschek, Engl. Staatsr. II 90 ff.
66. Hierüber unten § 5a Abschnitt III.
67. Auf die Erörterungen von Haenel und Triepel, die von den landläufigen abweichen, wird besonders eingegangen.

sehen worden. Die bisher ausgesprochenen Meinungen über diese Frage lassen sich etwa folgendermaßen zusammenfassen:

Einerseits ist die Behörde von dem Begriff des einzelnen Beamten zu trennen. Die Beamten waren ursprünglich landesherrliche Bedienstete auf Privatdienstvertrag,[68] deren öffentlich-rechtliches Verhältnis zum Staate sich freilich im Zusammenhang mit dem Behörden- und Amtsbegriff entwickelt hat, die aber immer nur einzelne Staatsdiener, nie selbst Behörde[69] sein können, zumal soweit sie kein Amt innehaben. Sie können sogar behördliche Funktionen erfüllen, ohne entfernt eine Behörde zu vertreten oder mit ihr zu tun zu haben. Das Reichsgericht[70] hat diese Unterscheidung im Hinblick auf die Notare scharf herausgehoben und die Behördeneigenschaft der Notare mit Recht verneint.[71]

Anderseits ist die Behörde aber auch von dem eigentlichen Begriffe des staatlichen Amtes zu unterscheiden. Die Bezeichnung „Amt" wird allerdings in einem doppelten Sinne verwandt.[72] Soweit man unter „Amt" einen Inbegriff von Geschäften, einen Kreis öffentlicher Rechte und Pflichten[73] einer damit betrauten Person,[74] versteht, ist der Unterschied von der Behörde freilich offenbar, und insoweit ist die Unterscheidung nirgends Gegenstand eines Streites geworden.[75] Indessen wird die Bezeichnung „Amt" auch für die dauernde äußere Veranstaltung verwandt, die zur Handhabung und Ausführung eines nach sachlichen und räumlichen Rücksichten abge-

68. Hierzu Carl Schmitt, Diktatur S. 33 ff. im Anschluß an Bodin; Hatschek, Engl. Staatsrecht II 90 ff.; von Rheinbaben, in Stengel-Fleischmann, 2. Aufl. unter „Beamte"; Rehm, Hirth's Annalen 1900 S. 369 ff.
69. Auch die von Bodin im III. Buch der Republik im 2. Kap. gemachte Unterscheidung zwischen den ordentlichen Beamten (officiers) und den Kommissaren (commissaires) ist in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung, da sich sowohl aus den ersteren als den letzteren nachweislich ständige Behörden entwickelt haben. Vgl. Carl Schmitt, Diktatur, a. a. O.
70. Entsch. RGSt Bd. 18 S. 249.
71. Doch können sie im Sinne verschiedener gesetzlicher Bestimmungen, z. B. des § 156 StGB ebenfalls als Behörden angesehen werden.
72. Von Rheinbaben, „Amt" in Stengel-Fleischmann 2. Aufl.
73. Vgl. Laband, Staatsrecht 5. Aufl. I S. 365: das Staatsamt als der durch das öffentliche Recht begrenzte Kreis von staatlichen Geschäften.
74. Vgl. Otto Mayer, Verwaltungsrecht II. S. 198 ff.: Amt als Kreis von Staatsgeschäften, welche in öffentlicher Dienstpflicht besorgt werden, im Gegensatz zu solchen, welche in privater Dienstpflicht wahrzunehmen sind.
75. Freilich findet in der Literatur oft keine scharfe Trennung statt. Ungenau z. B. Giese in Verwaltungsrecht S. 39: „Amt ist der von einem Menschen wahrzunehmende öffentlichrechtlich bestimmte sachliche Geschäftsbereich einer behördlichen Stelle." Zutreffend formuliert das Reichsgericht in RGZ Bd. 37 S. 241: „Amt ist ein durch das öffentliche Recht begrenzter Kreis von Geschäften in dem Organismus des Reiches, eines Landes, der öffentlichen Gemeinden, Verbände oder Korporationen."

grenzten Kreises staatlicher Geschäfte erforderlich ist.[76] In diesem Sinne wird das Amt als eine dauernde organische Einrichtung der Staatsgewalt verstanden.

Die Behörde wird in diesem Zusammenhang als der als dauernd gedachte Träger des Amtes bezeichnet,[77] oder als die ideale Einheit der wechselnden Träger eines Amtes.[78] Von anderer Seite[79] begnügt man sich damit, die Behörde als „die öffentliche Stelle, von der aus eine öffentliche Tätigkeit entfaltet wird", zu bezeichnen.

III. Diese und andere Begriffsbestimmungen der Behörde sind indessen hier von keinem weitergehenden Interesse. Wesentlicher ist es, die Staatsbehörde in ihrer eigentlich organisatorischen Funktion zu erklären.

1) Bei seinen Untersuchungen über die Organisationstätigkeit des Staates ist Schmidt[80] mit Recht davon ausgegangen, daß im modernen Staate, theoretisch gesehen, die primäre organisatorische Maßnahme in der Willenserklärung beruhe, daß eine „Behörde überhaupt existent" sein solle. Diese Entscheidung ist in der Tat von grundlegender Bedeutung. Sie bedarf eines näheren Eingehens.[81]

Der vor einer organisatorischen Aufgabe stehende Inhaber der Organisationsgewalt kann immer zwei Wege gehen, welche historisch — wie erwähnt — auch gegangen worden sind. Er kann die Erfüllung einer den Staatszwecken zugehörigen Aufgabe entweder unter Schaffung eines Amtes einem Amtsträger als Organ des Staates übertragen oder einem außerhalb der staatlichen Organisation stehenden Subjekte des öffentlichen oder privaten Rechtes anvertrauen oder überlassen. Während der Amtsträger als Staatsorgan immer für den Staat handelt und einer Hilfskonstruktion zufolge das Rechtssubjekt Staat vertritt, nimmt das außerhalb der staatlichen Organisation stehende Subjekt Rechte und Pflichten einer eigenen, vom Staate verschiedenen Rechtsperson wahr (körperschaftliche oder juristische Selbstverwaltung).

Diese vom Staate verschiedenen Rechtspersonen mögen schon vorhanden sein oder der Staat mag sie erst ins Leben rufen, — organisatorische Befugnisse stehen dem Inhaber der staatlichen Organisationsgewalt ihnen gegenüber nur insoweit zu, als sie ausdrücklich (durch Gesetz oder Satzung) vorbehalten werden. Im übrigen zeichnen sich diese Subjekte durch eine organisatorische Autonomie aus, auf die der Inhaber der staatlichen Organisationsgewalt keinen

76. Von Rheinbaben, „Amt" in Stengel-Fleischmann.
77. Von Rheinbaben ebenda.
78. Laband, Staatsrecht 5. Aufl. I 365.
79. Giese, Verwaltungsrecht S. 41.
80. Schmidt, Diss. S. 6.
81. Vgl. § 5a IV, über die normative Bedeutung des Errichtungsbefehls.

Einfluß hat.[82] Beispiele aus dem Reichsrecht finden sich in den öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten oder in den (privatrechtlichen) Einrichtungen mit dem Titel „Reichsstelle" oder „Stelle", auf welche noch einzugehen sein wird.

Es besteht also ein Gegensatz zwischen staatsfremder und staatseigener Organisation. Jede Behördenstiftung kann sich sinngemäß nur auf die staatseigene Organisation beziehen. Die staatliche Willenserklärung, daß eine Behörde existent sein solle, der Stiftungsakt, bedeutet demnach die Entscheidung, daß der Staat selbst in eigener Verwaltung eine bestimmte Aufgabe erfüllen wolle.

2) Der staatliche Stiftungsakt besagt zugleich, daß der Staat selbst auch die zu einer bestimmten Aufgabe erforderliche eigene Einrichtung schaffe, und zwar eine dauernde objektive Einrichtung, welche unabhängig von dem menschlichen Funktionär, dem Staatsdiener, entsteht und erhalten wird. Diese einem Zwecke dienende und fortdauernde Einrichtung ist die Behörde. Ihr Wesen liegt zunächst darin, daß sie als dauernder Bewahrer eines Kreises von öffentlichen Rechten und Pflichten vorhanden ist, die zwar nur in der Person eines Beamten zur Geltung und Ausführung gelangen können, die aber objektiv festliegen, auch wenn ein konkreter Beamter nicht vorhanden ist.

Mit der Schaffung der Behörde ist es also zunächst ermöglicht, den Inhalt eines Amtes (oder mehrerer Ämter), d. h. der dienstlichen Auftragsverhältnisse eines Staatsdieners dauernd zu erhalten und die notwendige Stetigkeit in der Verfolgung der staatlichen Zwecke zu erzielen. Während der Einzeldienstvertrag mit dem Ausscheiden des Funktionärs theoretisch erledigt ist und immer neu geschlossen werden muß, kann das Amt nicht erlöschen, weil die Existenz der Behörde dies verhindert.

Die Behörde ist also diejenige staatliche Einrichtung, welche die dauernde Existenz des Amtes ermöglicht.

3) Wenn hiermit etwas Wesentliches über die Behörde ausgesagt ist, so ergeben sich wichtige Folgerungen. Denn die Behörde ist selbst nie Amtsträger, d. h. Subjekt von Rechten und Pflichten. Soweit solche unabhängig von Beamten in Betracht kommen, ist als ihr Träger der Staat anzusehen. Diese Feststellung ist von doppelter Bedeutung.

Einerseits sind alle Vorstellungen auszuschalten, welche etwa der Behörde selbst eigene Rechtspersönlichkeit zuschreiben wollen. Dies ist oft geschehen. Gerade in der kanonistischen Lehre, welche

82. J. Hatschek in Stengel-Fleischmann Tit. Selbstverwaltung.

zahlreiche Grundsätze des Behördenrechtes entwickelt hat, war die Vorstellung verbreitet, daß die einzelnen kirchlichen Amtsträger und Behörden juristische Personen darstellten.[83] Die Lehre beruhte auf einer Überspitzung des Willensdogmas, wonach die einzelnen Willensträger eines Gemeinwesens Rechtssubjekte sein müßten. Auch die alte Organlehre[84] und die romanistische[85] Lehre gingen von dieser Vorstellung aus, weil der Begriff der juristischen Person auf das Privatrecht beschränkt war und auf den Staat als solchen nicht angewendet wurde.

Während im monarchisch regierten Verwaltungsstaat der Neuzeit aus politischen Gründen[86] anfangs die Auffassung vertreten wurde, daß der Monarch die Staatspersönlichkeit sei, — l'Etat c'est moi, — lehrte das Naturrecht im Gegensatz hierzu, daß der Staat selbst als Persönlichkeit zu gelten habe.[87] Diese Erkenntnis, daß der Staat eine eigene Persönlichkeit sei, welche mit der des Monarchen nicht identisch ist, hat sich gegenüber den früher herrschenden Doktrinen erst in revolutionärer Weise durchsetzen müssen.[88]

Für die heutige Vorstellung ist nunmehr selbstverständlich, daß der Staat auch Persönlichkeit im Rechtssinne ist, daß er freilich nur durch seine Organe handeln kann. Die Behörde als solche genießt daher keine eigene Rechtspersönlichkeit.

Anderseits ist die Behörde auch nicht selbst Träger eines Amtes und verkörpert auch nicht die „ideale Einheit der wechselnden Amtsträger".[89] Die Behörde verkörpert den Staat und repräsentiert ihn in einer nur formalen Weise.[90] Idealer Inhaber des Amtes kann daher nur der Staat selbst sein.

Eine Behörde ist danach als diejenige Einrichtung zu verstehen, welche den dauernden Ersatz der staatlichen Amtsinhaberschaft durch persönliche Amtsträger als Werkzeuge (Organe) ermöglicht.

83. Bernatzik, Kritische Studien usw. in Arch.öff.Recht Bd. 5 S. 169 ff., 183, 217.
84. Ausführliche Darstellungen der schwankenden Lehren finden sich bei Gierke im Deutschen Genossenschaftsrecht Bd. III S. 568 ff., besonders 605 ff. Vgl. Deutsch. Privatrecht Bd. I S. 508 und Joh. Althusius S. 18 ff.
85. Man pflegt namentlich zu zitieren:
L 25 Dig. ad mun. 50, 1 (Ulpian);
L 76 Dig. de jud. 5, 1 (Alfenus).
86. Bernatzik, a. a. O. S. 186 f.
87. Grotius, De jure belli ac pacis (1625) II. Kap. VIII 1: der Monarch repräsentiere die Staatsgewalt lediglich. Althusius, Politica methodica (1603); vgl. Gierke, Joh. Althusius S. 18 ff. Ferner Pufendorff, De jure naturae et gentium I 1. Kap. § 13; VII 7. Kap. § 6.
Hobbes, De cive VI 20, VII § 8, 11.
88. Bernatzik, a. a. O. S. 186. Gierke, Deutsches Genossensch.-Recht III S. 568 ff. 605 ff.
89. Falsch auch Schmidt, Diss. S. 5: die Behörde sei eben personifiziertes Amt.
90. Vgl. diesen Paragraphen unter III 6.

4) Mit dieser Begriffsbestimmung ist aber das organische Wesen der staatlichen Behörde noch nicht vollständig erklärt. Sie ist eine noch vollständigere Organisationsform.

Sie ist nämlich nicht nur das Mittel des Staates zur dauernden Erhaltung einer (wechselnden) Staatsdienerschaft, also zur Besorgung der personellen Organisationsteile, sondern sie dient in gleicher Weise der gleichmäßigen Beschaffung und Erhaltung der sachlichen Organisationsteile. Das Grundstück, das Gebäude der Behörde — im Sprachgebrauch oft geradezu identifiziert mit der Behörde selbst („das Amtsgericht" als Bezeichnung des Bauwerkes) — ebenso alle anderen Sachteile sind dem Behördenzwecke gewidmet. In Eigentum, Besitz oder anderen Rechten an diesen Sachteilen wird der Staat allein von der Behörde vertreten. Beim Wegfall einer Behörde hört die organisatorische Bindung und Zuordnung dieses Materials auf, so daß eine besondere Bewahrung stattfinden muß (vgl. z. B. „Restverwaltung für Reichsaufgaben").[91]

5) Diese Erörterung offenbart vor allem den repräsentativen Charakter der staatlichen Behörde. Das heißt: Die Behörde übt die ständige rechtliche Vertretung des Staates aus, und zwar mit unumgänglicher Verbindlichkeit im Rahmen des Amtes. Sie ist zur Repräsentation des Staates wegen ihres Charakters als dauernde Einrichtung vorzüglich berufen. Der einzelne Staatsdiener tritt daher nicht als selbständige Person für den Staat auf, sondern er handelt (anonym) stets unter dem äußeren Kennzeichen („der Firma") der Behörde, in deren Dienst er steht.

Es ist aber daran festzuhalten: bei der Repräsentation des Staates durch die Behörde handelt es sich nicht um eine irgendwie geartete Vertretung im Rechte und im rechtlichen Sinne. Die von einer Behörde bewahrten Rechte und Pflichten kommen regelmäßig dem in ihr organisierten Amtsträger zu und fallen ihm zur Last. Es ist lediglich eine abkürzende, formal und praktisch notwendige Bezeichnungsart, wenn im gesamten öffentlichen Geschäftsverkehr stets der Name der Behörde in einer Weise genannt wird, als wenn diese selbst das Amtssubjekt wäre (was sie nicht ist), und als wenn von ihr als Subjekt (welches der Amtsträger ist) die amtlichen Handlungen ausgingen.

In Wahrheit liegt eine nur organisatorisch erklärbare und zugleich die organische Eingliederung der handelnden Menschen erklärende Formalvertretung der Behörde vor.

6) Die Behörde ist danach als die organisatorische Einrichtung[92] des Staates zu verstehen, welche den dauernden Ersatz der staatlichen

91. Hierzu vgl. unten S. 167 f.
92. Vgl. hierzu unten IV 1) am Ende.

Amtsinhaberschaft durch persönliche Amtsträger ermöglicht, die organische Eingliederung der Amtsträger, sowie die organische Zuordnung der sachlichen Hilfsmittel bestimmt und eine dauernde Formalrepräsentation des Staates begründet.

IV. Die Bereitstellung der Behörde für den staatlichen Organismus erfolgt nun ihrerseits durch den staatlichen Stiftungs- oder Errichtungsakt. Im Errichtungsakt schafft sich der Staat den Rahmen für die tatsächliche Einrichtung und die organisatorische Wirksamkeit der Behörde. Er hat mit den organisatorischen Einzelakten nichts zu tun, sondern bildet, theoretisch betrachtet, erst die Voraussetzung für diese.

Im Errichtungsakte müssen alle die organisatorischen Vorbedingungen festgelegt werden, welche eine Einrichtung zu späterer Funktion der Behörde im Staatsorganismus ermöglichen. Der Errichtungsakt enthält daher eine Reihe von Einzelanordnungen, welche über die effektive Behördenfunktion restlose Klarheit gewähren. Er dient insoweit der „Beschaffung" der staatlichen Verwaltungseinrichtungen.[93]

1.) Wie schon erwähnt wurde, wird als primärer Inhalt dieses Errichtungsaktes der Errichtungsbefehl anzusehen sein, der in dem Worte: „eine Behörde wird errichtet" zu erblicken ist. Der für sich allein farblose Errichtungsbefehl wird nun durch mehrere weitere Aussagen über Eigenschaften der Behörde erläutert.

Die erste Aussage bezieht sich auf den Zweck der Behörde, genauer gesagt, auf das Amt, welches durch die Behörde organisiert werden soll. Das Amt soll in einem bestimmten organischen Zusammenhange ausgeübt werden. Daher ist von organisatorischer Erheblichkeit nicht irgendeine Aussage über den Inhalt des Amtes, sondern die Aussage über seine Zuordnung zu eben dieser Behörde. Ohne diese Verbindung mit einem Amte wäre die Behörde zweck- und sinnlos.

Zu der ersten Aussage kommt als zweite die Bestimmung des Sitzes. Auch diese ist wesentlich, da die Amtsführung an einem bestimmten Orte erfolgen muß und das Wesen der Behörde darin beruht, dem Staate eine dauernde und zur Repräsentation geeignete Zuordnung der Organbestandteile zu ermöglichen.

Ferner geht aus der Amtsbezeichnung noch nicht hervor, wer im konkreten Falle als Organ in Aktion tritt, ob ein Kollegium oder ein Einzelner. Die Aussage hierüber zeigt diese innere Funktion auf. Sie ist wesentlich, denn die Behörde kann nur Leben gewinnen,

93. Es ist nicht nur ein terminologischer Unterschied zu der hier vertretenen Meinung, wenn Schmidt, Diss. S. 6, sagt, daß man bei der Stiftung „fünf Hauptstücke" zu unterscheiden habe.

wenn ihr innerer Aufbau klargestellt ist. Man nennt diese Eigenschaft „Verfassung" der Behörde.

Als vierte Aussage enthält die Anordnung den Namen der Behörde. Auch diese Angabe ist wesentlich, da sie in erster Linie dem repräsentativen Charakter der Behörde zugute kommt. Ohne sie könnte eine zuverlässige und bindende Eingliederung des Amtes in den Staatsorganismus nicht erfolgen.

Die fünfte und letzte Aussage betrifft die organische Eingliederung der Behörde in den vorhandenen Bestand des staatlichen Verwaltungsapparates. Auch diese Eigenschaft der Behörde, ihre Position im Rahmen der staatlichen Behördenhierarchie berührt das Wesen der Behörde.

Dieses Tatbestandsmerkmal liegt nicht schon in dem Amte als solchem begründet. Der instanzielle Aufbau und die Trennung der Ämter kann von dem hierarchischen Aufbau und der Gliederung der Behörden durchaus verschieden sein. Insbesondere ist die Teilung der Gewalten kein notwendig den Behördenaufbau beeinflussendes Prinzip. Eine Behörde kann Ämter der Justiz und der Exekutive gleichzeitig umfassen, wie dies z. B. bei der Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen geschehen ist. Die organisatorischen Prinzipien bedürfen einer besonderen Darstellung (unten § 8 II).

Die fünf bezeichneten Aussagen über die Behörde bilden einen Tatbestand,[94] der durch den Errichtungsbefehl gedeckt ist und der die „Einrichtung" Behörde in ihren sämtlichen Funktionen festlegt. Jede für sich unselbständig, – bilden alle zusammen einen für jedermann klaren Sachverhalt, welcher sichere Schlüsse in organisatorischer Richtung zuläßt. Eine Behördenerrichtung, welche diese Anordnungen nicht enthält, ist unvollständig und daher unwirksam.[95] Die Vollständigkeit des Errichtungsaktes ist die Voraussetzung seiner Wirksamkeit.

2.) Auf der anderen Seite kann ein Errichtungsakt mit Bestandteilen vermischt sein, welche nicht der Errichtung dienen, sondern rechtlich überflüssig sind. So kann der Grund der Behördenerrichtung mitgeteilt sein, es können Vorschriften für die Personalbesetzung, Wirtschaftsführung oder über die Dauer der Behörde an die Errichtung angefügt sein. Durch solche Beifügungen, die im Rahmen der Organisationsgewalt liegen mögen oder nicht, kann

94. Und zwar ist dies ein spezifisch rechtlicher Tatbestand, der durch die Einrichtung der Behörde konkretisiert werden muß. Von den rechtlichen Wirkungen der Errichtungsnorm wird noch ausführlich zu reden sein.

95. Eine Einrichtung der Behörde wäre mangels einer sicheren Grundlage unmöglich.

nicht verdeckt werden ‚daß sie für die Tatsache der Errichtung selbst ohne Bedeutung sind.

Eine derartig außerhalb der Errichtung selbst stehende Tatsache kann sogar nach Art einer Bedingung mit dem Errichtungsakt verbunden werden. Die Bestimmung, daß die Wirksamkeit der Behördenerrichtung von der Genehmigung der erforderlichen Mittel im Haushaltsplan abhängig gemacht werde,[96] kann als zulässig anerkannt werden, da das Vorhandensein der erforderlichen Mittel auch ohne diesen Vorbehalt eine natürliche Voraussetzung und Bedingung (vergleichbar der Rechtsbedingung) der wirklichen Lebendigkeit der Behörde ist und vielfach sogar als verfassungsmäßige Voraussetzung der gültigen Behördenerrichtung angesehen zu werden scheint.[97]

3.) Die im Kirchenrecht entwickelten,[98] und von Schmidt[99] wiedergegebenen Errichtungsarten sind nach Maßgabe der vorstehenden Ausführungen im wesentlichen Fälle mit jeweils verschiedener Bestimmung der Behördenelemente. Der theoretische Normalfall ist die creatio oder nova fundatio: eine neue Behörde wird uno actu ins Leben gerufen.

Der sodann erwähnte Fall einer unio: der Vereinigung zweier bestehender Behörden, ist im Hinblick auf die bisher bestehenden Behörden als Aufhebung zu bewerten. Für die entstehende neue Behörde wird hinsichtlich des Amtes und der Verfassung auf die bisherigen Organisationsnormen zurückgegriffen. Der neuen Bestimmung muß der Sitz und der Name unterliegen.

Der umgekehrte Fall der divisio oder sectio ist ebenso zu beurteilen. Die organisatorische Norm erstreckt sich auf Sitz und Namen der neuen Behörden.

Die Angliederung einer Behörde an eine andere beruht zunächst in der Zusammenlegung des Sitzes, sodann in einer korrespektiven Ordnung der Verfassungen beider Behörden. Dem entspricht meist die Beziehung zwischen den Ämtern, welche organisiert werden. Indessen ist die Regelung der rein amtlichen Funktionen keine spezifisch organisatorische Maßnahme und daher dem Begriff der Angliederung nicht wesentlich.

Im Gegensatz zur Angliederung steht die Zusammen- oder Eingliederung einer Behörde in eine andere. Dieser Fall ist von der bloßen Amtsübertragung (vgl. unten § 6) wohl zu unterscheiden. Es bestehen in Wahrheit zwei Behörden, welche nur die Eigentüm-

96. Dies ist gelegentlich ausdrücklich geschehen: Erl. vom 24. 8. 1923, Anhang.
97. Vgl. z. B. Hatschek und unten § 9, wo auf diese Frage eingegangen wird.
98. Hinschius, Kirchenrecht II 364 ff.
99. Schmidt, Diss. S. 11 ff.

lichkeit besitzen, daß sie Amtssitz und Amtsträger gemeinsam haben, während Amt, Name und unter Umständen auch Verfassung verschieden sind.

§ 5b. Die Behördenerrichtungsform als Rechtsnorm.

I. Die Stiftung einer Behörde schafft nun einen in mehrfacher Richtung wirkenden und zu beachtenden Tatbestand.[100] Die in der Behördenerrichtung enthaltenen staatlichen Aussagen über die einzelnen Elemente wirken als verbindliche Befehle von jeweils verschiedenem Inhalte. Sie sind die Tatbestandsteile einer Gesamtnorm.

In erster Linie bedeutet die Behördenstiftung die Schaffung einer ständigen Instanz mit dem Ziele dauernder Erhaltung bestimmter staatlicher Ämter. Hierin liegt der eindeutige Anspruch auf die Erhaltung staatseigener Zuständigkeiten, d. h. die Ablehnung einer Übertragung auf Selbstverwaltungs- oder Auftragsverwaltungskörper.

In zweiter Linie schafft die Behördenstiftung einen Tatbestand, der für die einzelnen Staatsdiener beachtlich ist. Eine bestimmte Ämterorganisation nötigt den Staatsdiener unter Umständen, sehr verschiedenartige Pflichten zu übernehmen oder solche abzugeben. Z. B. ist das Amt des Amtsrichters in Baden von dem des Amtsrichters in Preußen durchaus verschieden, weil die Amtsgerichte in Preußen gleichzeitig Grundbuchämter sind, also einen bestimmten Sonderbereich enthalten. Jede sogenannte Zuständigkeitsübertragung (Amtsübertragung) von einer Behörde auf eine andere hat für den einzelnen Staatsdiener dieselben Wirkungen. Auch andere Änderungen in den Elementen einer Behörde, z. B. Verlegung des Sitzes, sind von unmittelbarer einschneidender Bedeutung für den Staatsdiener.

Ebenso wie die Errichtung bringt der Wegfall einer Behörde für den Beamten erhebliche Folgen mit sich, wie z. B. R.Bea.Gesetz § 24 zeigt.[101]

In dritter Linie ist die Existenz einer bestimmten Behörde ein Tatbestand, dessen Beachtung der Staat von jedermann verlangt. Das Vorhandensein eines bestimmten Finanzamtes, einer Steuerkasse nötigt alle diejenigen, für welche diese Behörde zuständig ist, mit dieser und nur dieser Behörde in Verbindung zu treten. Das Vorhandensein der zuständigen Behörde berechtigt alle anderen Behörden ein Tätigwerden in einer bestimmten Angelegenheit abzulehnen. Jedermann ist gehalten, mit der Behörde zu verkehren, die vom Staat als zuständiges Organ bereitgestellt wird.[102]

In vierter Linie ist das Vorhandensein einer Behörde ein im

100. Vgl. über das Folgende auch unten § 6 Ziff. 5.
101. Vgl. hierzu den bekannten Fall der Umbildung des R.Fin.Min. und RGZ Bd. 124. S. 85 (131 S. 207). Näheres hierüber in § 6 I 2.
102. Das gilt z. B. auch für ausländische und völkerrechtliche Rechtssubjekte im Verhältnis zu den deutschen Außenbehörden.

Rahmen der gesamten staatlichen Behördenorganisation beachtlicher Tatbestand. Die zuständige Behörde schließt die unzuständige von jeder Tätigkeit in ihrem Ressort aus. Jeder Behörde kommt eine ausschließliche Funktion im Gesamtbereich der staatlichen Willensbetätigung zu, der zwischen sämtlichen Behörden ausgeglichen und und verteilt ist. Jede Errichtung einer neuen Behörde ändert das zwischen den Behörden bestehende öffentlichrechtliche Verhältnis allgemeiner Verteilung und Ausgeglichenheit.

Auf Grund dieser Erörterungen ergeben sich zwei wesentliche Kriterien für den Charakter der Behördenerrichtungsnorm, auf welche im Folgenden noch erhebliches Gewicht zu legen sein wird.

Einerseits wirken nämlich die durch die Errichtungsnorm in einer Behörde zusammengefaßten öffentlichrechtlichen Verhältnisse mit einer tatsächlichen allgemeinen Verbindlichkeit. Man wird daher die Gesamtanordnung, den Stiftungsakt, folgerichtig als die Satzung einer Norm anzusehen haben. Diese Norm ist auch dazu bestimmt, an gewisse Tatbestände des Lebens für alle Beteiligten gegebenenfalls unmittelbare Rechte und Pflichten zu knüpfen.

Sie enthält aber anderseits abstrakte Regelungen, welche in Beziehung auf die konkrete Einrichtung der Behörde Geltung haben. Sie stellt also nicht die Gestaltung eines konkreten Sachverhaltes dar, sondern sie dient als normative Grundlage für die reale Existenz der e i n g e r i c h t e t e n Behörde. Denn dies ist ihre wichtigste Eigenschaft, daß sie erst die sichere Grundlage für die Beschaffung staatseigener Verwaltungseinrichtungen bildet, von denen eingangs die Rede war.

Auf Grund dieses Sachverhaltes läßt sich aber alles in allem weiter die Folgerung ziehen, daß die Behördenerrichtung die Setzung einer objektiven Rechtsnorm bedeutet, die Errichtungsnorm also R e c h t s s a t z ist.[103]

Diese im Gegensatz zur herrschenden Meinung stehende Behauptung bedarf indessen noch einer näheren Begründung und nötigt ferner zu einer ausführlichen Auseinandersetzung mit den bisherigen Theorien über die Rechtsnatur der Organisationsnormen.[103]

II. 1. Die Feststellung, daß die Behördenerrichtungsnorm, und

103. Ebenso schon vor allem Haenel, Studien II S. 223; Triepel, Reichsaufsicht S. 585, sowie Schmidt, Diss. S. 20, 21, mit kürzerer Begründung.
Anders die herrschende Meinung, vgl. § 5c S. 45 ff. Die Materie ist schon lange das Feld vieler Auseinandersetzungen, weil sie nicht ohne eine sichere Vorstellung von dem Wesen des Rechtssatzes behandelt werden kann, und weil sie daher von der allgemeinen Unsicherheit, die in jenem Gebiete herrscht, betroffen wird. Infolgedessen muß auch hier eine Stellung zum Begriff des Rechtssatzes gefunden werden. Erst danach kann die Frage der Organisationsnorm endgültig geklärt werden.

damit die Organisationsnorm schlechthin,[104] Rechtsnorm ist, erfolgt nicht, um lediglich zu einer alten Streitfrage Stellung zu nehmen. Die praktische Bedeutung der Frage ist eine mehrfache.

Einmal ergibt sich aus der Antwort unter Umständen ein Hinweis dafür, welchem Gebiet der Staatsgewalt die Befugnis zum Erlaß der Organisationsnormen zuzurechnen ist, der Exekutive oder der Legislative, d. h. welche Staatsorgane — sei es theoretisch oder nach Maßgabe bestimmter Vorschriften — diese Funktion zu erfüllen haben.[105] Freilich ist gerade diese Folgerung umstritten.[106]

Ferner ist im Gebiete eines Staatsrechtes, welches auf dem Boden der Unterscheidung der Rechtsnormen von anderen Normen steht, und welches einen Unterschied zwischen Verwaltungs- und Rechtsverordnung macht, die Frage, ob eine Anordnung Rechtssatzcharakter trägt, ohnehin von praktischer Bedeutung, da mindestens bei ihrem Erlaß unter Umständen formelle Rücksichten zu nehmen sind.[107]

Außerdem ist bei jedem wissenschaftlichen Versuch, den Begriff des Rechtssatzes oder des Gesetzes zu umreißen, das Problem der Organisationsnormen nicht zu umgehen. Sie liegen wegen ihres eigenartigen Inhaltes, dessen normative Wirkungen nicht auf den ersten Blick erkennbar sind, scheinbar außerhalb der Normen, die nach allgemeiner Übereinstimmung in Theorie und Praxis als Rechtsnormen bezeichnet werden, und nötigen daher in jenem Gebiete zu einer besonderen Stellungnahme.

2. Man wird jedem neueren Versuch, das Wesen des Rechtssatzes greifbar und scharf zu bestimmen, immer noch den schon von Kant geprägten Satz voranstellen dürfen, daß „die Juristen eine Definition zu ihrem Begriffe vom Recht noch suchen".[108] Diese eigenartige Tatsache hat ihren Grund, wie noch näher zu zeigen sein wird, darin, daß die Frage nach dem Wesen des objektiven Rechtes dem Juristen stets im Zusammenhang mit bestimmten staatsrechtlichen Fragen begegnet, und daß in solchem Zusammenhange in

104. Behördenerrichtungs-, -änderungs-, und -aufhebungsnorm bilden zusammen den Begriff der Organisationsnorm. Von den beiden letzteren handeln die §§ 6 u. 7 d. Arbeit.

105. Vgl. z. B. die Folgerungen, die Richter, Organisationsgewalt, in dieser Richtung aus dem Gedanken des Rechtsstaates zieht. Darüber die §§ 13 und 18 d. Arbeit.

106. Namentlich Thoma, Festgabe für O. Mayer S. 176 ff. Heller, Veröffentl. d. Deutsch. Staatsr.Lehr. 1928 S. 121.

107. Vgl. Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 13. 10. 1923 (RGBl 1923 I S. 959) und Mitteilung vom 1. 12. 1923 (RGBl 1923 I S. 1236) sowie GGO I vom 1. 5. 1924 §§ 58 ff.

108. Kants Werke, Ausgabe Cassirer III 495 Anm. 1. Diesen Satz zitieren sowohl Wenzel, Veröffentl. der Staatsrechtslehrer 1928 S. 139, als auch Isay, Rechtsnorm und Entscheidung S. 1.

der Regel die Feststellung einiger wesentlicher Gesichtspunkte genügt, ohne daß das Wesen des Rechtes vollständig erfaßt zu werden braucht.

In der Regel begnügen sich daher die Schriftsteller mit der Hervorhebung der für sie wichtigen Gesichtspunkte und leisten auf die weitere Klärung der „theoretischen Vorfrage" bewußt Verzicht.[109]

Diese Untersuchungsmethode wird auch hier eingeschlagen werden müssen, da die Schwierigkeit des Problems der Rechtsnorm ein tieferes Eingehen im Rahmen dieser Arbeit verbietet. Es ist indessen nicht mehr möglich, die bisher entwickelten Theorien völlig außer Acht zu lassen. Denn die neuere Staatsrechtslehre hat von verschiedenen Richtungen her unter mannigfaltigen Gesichtspunkten sogenannte „Definitionen" des Rechtssatzes entwickelt und diesen immer nur relativ (im oben gekennzeichneten Sinne) geltenden Feststellungen absolute Gültigkeit auf anderen Rechtsgebieten zugesprochen.

Derartige Folgerungen sind denn namentlich für die Beurteilung der Organisationsnormen gezogen worden. Ein solches Vorgehen ist aber rechtlich und logisch unzulässig. Denn wenn man beispielsweise das Wesen der Rechtsnorm als eines Befehles im Gegensatz zum Urteil als einer Entscheidung oder Feststellung ermittelt hätte, so wäre doch eben der Befehl nicht das einzige Kriterium des Rechtssatzes, ja es wäre vielleicht in anderem Zusammenhange nebensächlich.

Während man also einerseits im Rahmen staatsrechtlicher Untersuchungen nicht eine restlose Wesensbestimmung des Rechtssatzes geben kann, so muß man sich auf der anderen Seite stets die nur relative Bedeutung seiner Ergebnisse vor Augen halten.

3. In diesem Sinne kommt es auch hier nur auf zwei hauptsächliche Gesichtspunkte an, welche bei der rechtlichen Untersuchung der Organisationsnorm als entscheidende hervortreten. Wie oben[110] hinsichtlich der Behördenerrichtungsnorm festgestellt wurde, treten in den hier zu prüfenden Zusammenhängen nämlich zwei Merkmale kritisch hervor. Das eine Merkmal liegt in der allgemeinen Verbindlichkeit der Behördenerrichtung für die Mitglieder der Rechtsgemeinschaft und in ihrer Bestimmung, gegebenenfalls subjektive Rechte und Pflichten zu erzeugen; das andere liegt darin, daß durch die Norm ein konkreter Tatbestand oder mehrere Tatbestände des Lebens abstrakt geregelt werden, daß es sich also nicht um die einmalige Gestaltung eines konkreten Sachverhaltes handelt.

Hebt man diese beiden Merkmale bei der Prüfung der Or-

109. Beispielhaft etwa Wilk, Staatsformbestimmung S. 6 f.
110. S. 31 unter I dieses Paragraphen.

ganisationsnorm hervor, so muß man auch bei der Feststellung des Rechtssatzbegriffes im Sinne der erwähnten relativierenden Methode auf diese Punkte entscheidendes Gewicht legen.

Diese beiden Merkmale genügen aber auch schon, um die Organisationsnormen als Rechtsnormen zu charakterisierten. Denn das Wesen des objektiven Rechtes erschließt sich dem Staatsrechtler in erster Linie in seiner „Sozialfunktion",[111] d. h. in der Willensbindung des Einzelnen kraft seiner Unterordnung und Einordnung in die Gemeinschaft der Rechtsgenossen. Die Existenz alles objektiven Rechtes, also der Rechtsnormen,[112] setzt voraus, daß eine Rechtsgemeinschaft bestehe, in welcher das Recht Geltung haben kann. Denn das Recht ist, indem es gilt.[113] Wenn dieses Gelten des Rechtes auch in mehrfacher Weise in Erscheinung treten kann,[114] so handelt es sich bei ihm sinngemäß immer um die Ordnung intersubjektiver Beziehungen zwischen Mitgliedern der Rechtsgemeinschaft. Und zwar ist diese Ordnung verbindlich mit einer unausweichlichen Gewalt, welche den Einzelnen Rechte geben und Pflichten auferlegen kann. Gerade dies war aber auch bei der Organisationsnorm der Fall.

Über diese grundlegende Eigenschaft der Rechtsnorm besteht in allen neueren Schriften Einigkeit.[115] Inwieweit sie Gegenstand von Auseinandersetzungen geworden ist, wird noch zu zeigen sein.

Aber auch der andere Gesichtspunkt, der bei der Prüfung des Charakters der Organisationsnorm hervortrat, ist von entscheidender Bedeutung für ihre Eigenschaft als Rechtsnorm. Denn nicht die einmalige Gestaltung eines konkreten Sachverhaltes macht den Inhalt der Rechtsnorm aus, sondern gerade die vorangehende Beschreibung eines abstrakten Tatbestandes und dessen Verbindung mit der Rechtsfolge eröffnet uns ihr eigentliches Wesen.[116] Dem Rechtsinhalte muß nur die Fähigkeit innewohnen, im vorgenannten Sinne wirklich zu gelten. Ohne diese Möglichkeit, ihn geltend zu machen, würde er des rechtlichen Seins ermangeln.[117]

Diese Geltung ist aber auch nicht etwa nur die Umschreibung eines rein tatsächlichen Seins. Sie ist vielmehr eine rechtliche, denn die Organisationsnorm bestimmt im voraus in abstrakter Umschrei-

111. Husserl, Rechtskraft und Rechtsgeltung S. 2.
112. Husserl, a. a. O. S. 5.
113. Ders. a. a. O. S. 1, 2.
114. Ders. a. a. O. S. 13.
115. Husserl, a. a. O. S. 9; Isay, Rechtsnorm und Entscheidung S. 3, 9 f.; Heller, Souveränität S. 46 f. und Veröff. der Verein. d. deutschen Staatsrechtsl. 1928 S. 118; ferner die unten noch Genannten.
116. Vgl. Isay, a. a. O. S. 9.
117. Husserl, a. a. O. S. 2.

bung die Bedingungen, unter welchen die Einrichtung der Verwaltungsbehörde allein erfolgen darf und soll. Sie gilt für den Fall der Einrichtung als verbindliche Regel. Sie trifft als vollständige Organisationsnorm alle hierzu erforderlichen Bestimmungen und bindet die mit der Einrichtung betrauten Persönlichkeiten ebenso wie sie die Rechtsgenossen in der erwähnten Weise bindet.

Es handelt sich also hier nicht etwa um die „Rechtssatzwirkung von Tatsachen" im Sinne W. Jellineks.[118] Denn die verbindliche Wirkung geht ja gerade nicht von der tatsächlichen Einrichtung der Behörde aus, sondern von der Errichtungsnorm als einer allgemeinen Anordnung.

Diese Errichtungsnorm mag freilich immer nur für eine einzelne Behörde von organisationsrechtlicher Bedeutung sein. Diese Eigenschaft hindert aber nicht, daß sie Rechtssatz ist. Denn einmal ist es nicht ausgeschlossen, daß die abstrakte Regelung eines Rechtssatzes nur in Beziehung auf einen einzigen konkreten Sachverhalt wirklich Geltung erlangte.[119] Denn das maßgebende Kriterium dafür, ob ein Sachverhalt rechtlicher Natur ist, bildet lediglich die Möglichkeit, ihn geltend zu machen.[120] Und diese Möglichkeit besteht, wie schon dargelegt wurde. Das Problem berührt sich insofern mit der früher viel erörterten Streitfrage, ob es „Individualnormen" geben könne.[121] Man wird diese Frage mit Haenel bejahen dürfen. Hier kommen aber noch andere Erwägungen hinzu. Die Behörde stellt nämlich keineswegs einen „individuellen", konkreten Tatbestand dar, der durch eine „Individualnorm" gestaltet würde. Sie ist vielmehr ein denkbar komplizierter Sachverhalt, der hier in seinen einzelnen Bestandteilen erklärt worden ist, und dessen sämtliche Teile der organisatorischen, verbindlichen Regelung durch die Organisationsnorm unterliegen. Und zwar erstreckt sich diese Wirkung auf alle Rechtsgenossen, für die der Bestand der Behörde auf Grund der Organisationsnorm in den intersubjektiven Beziehungen der Rechtsgemeinschaft Bedeutung hat. Für alle diese ist die organisatorische Anordnung, welche der Behörde zugrundeliegt, maßgebend.

118. Gesetz und Gesetzesanwendung S. 1 ff. 31 ff.
119. Aus dieser Erwägung heraus mag man auch den verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Staatsform oder die Organisation der Hauptstaatsorgane die Eigenschaft der Rechtsnorm zuerkennen. Im Ergebnis ebenso Wilk, Staatsformbestimmung, S. 28. Vgl. folgende Anmerkungen.
120. Husserl, a. a. O. S. 2.
121. Dafür Haenel, Studien II S. 116/139; Thon in Arch.öff.Recht Bd. 5 S. 149 ff. Dagegen G. Meyer, in Grünh. Zeitschr. VIII (1881) S. 1/53; Seligmann, Begriff des Gesetzes S. 61.

Hieraus ergibt sich also der Rechtssatzcharakter der Organisationsnorm.[122]

Es bedarf indessen noch einer Befestigung dieses Ergebnisses insofern, als die hier berücksichtigten Kriterien des Rechtssatzbegriffes an Hand der literarischen Meinungen zu überprüfen und gegebenenfalls gegen Angriffe zu verteidigen sind. Auf die Einschränkung der nur relativ gültigen Begriffsbestimmungen wird dabei zu achten sein.

III. Bei einem Überblick über das Schrifttum der letzten Jahrzehnte wird man im großen und ganzen zwei Grundzüge erkennen: daraus ergibt sich eine für die vorliegende Frage bedeutsame Gruppierung. Die eine Gruppe der Lehren ist in erster Linie rechtsphilosophisch bestimmt, d. h. sie sucht, unabhängig von staatlich-rechtlichen Gegebenheiten oder Folgerungen das objektive Recht in seinem Wesen zu erkennen. Die andere Gruppe ist in erster Linie historisch verständlich, geht von konstitutionellen, staatlich-rechtlichen Gegebenheiten aus und zielt auf entsprechende rechtliche Ergebnisse ab. Wenn man diesen grundsätzlichen Unterschied beachtet, so erklärt sich ein Teil der hier erheblichen Streitpunkte innerhalb der staatsrechtlichen Theorie als ein bloßes Mißverständnis über die Absicht oder Schlußfolgerung des Gegners und man findet den Schlüssel für undurchsichtig gewordene Kontroversen.

A. Was zunächst die rechtsphilosophisch bestimmten Rechtssatztheorien betrifft, so wird man in einer allgemeinen Formel sagen dürfen, daß in ihnen der Gegenstand aller Überlegungen das objektive Recht als solches ist. Es handelt sich also nicht darum, Kriterien für die Gewaltenteilung im Staate und die Abgrenzung der Legislative von der Exekutive zu ermitteln. Hier erscheinen daher zunächst die Schriftsteller, welche von einer irgendwie wertenden Staatsvorstellung absehen wollen und das Recht als geistige Realität in einem ihm eigentümlichen Sein erklären.

1. Aus den Gedanken Husserls[123] sind für die vorliegende Arbeit entscheidende Anregungen entnommen worden. Denn bei der begrifflichen Erfassung der Organisationsnorm bringt gerade die Abgrenzung der abstrakten Norm von dem durch sie geregelten (einmaligen) konkreten Sachverhalt gedankliche Schwierigkeiten mit

122. Entsprechendes gilt wohl von den organisatorischen Bestimmungen der Staatsverfassungen über die Hauptstaatsorgane. Auch die Staatsformbestimmung des Art. 1 der Reichsverf. v. 11. 8. 1919, die Wilk in der wiederholt genannten Schrift als Rechtssatz anspricht, hat ja nur im Zusammenhang mit den organisatorischen Verfassungsbestimmungen Sinn, Wilk, a. a. O. S. 55. Die organisatorischen Normen verdeutlichen erst das verschwommene Bild der allgemeinen Staatsformbestimmung. Ebenso Thoma, Handb. d. Dt. Staatsrechts I S. 187.

123. Rechtskraft und Rechtsgeltung (1925).

sich. Diese Schwierigkeiten werden dadurch überwunden, daß Husserl die dem Rechte eigentümliche Realität in seiner Geltung als Norm feststellt und damit in einen Gegensatz zu der Realität der konkreten Lebensvorgänge stellt, die von der Norm betroffen werden.

Ähnliche Anregungen gibt Isay,[124] der sich mit Husserl auseinandersetzt. Auf seine teilweise abweichende Ansicht braucht hier nicht eingegangen zu werden. Auch Hermann Heller bejaht an einer Stelle[125] die dargestellte Auffassung von der Geltung des Rechtes.

Die Stärke dieser Anschauungsweise liegt darin, daß sie es sicher ermöglicht, die seinsmäßigen Voraussetzungen jeder Rechtsgeltung festzustellen. Zu diesen Voraussetzungen gehört aber in erster Linie die Gemeinschaft der Rechtsgenossen, in welcher die Rechtsnorm in ihrer eigentümlichen Weise als ordnende Regel in Erscheinung treten kann. Die hier bestehenden geistigen Zusammenhänge sind namentlich von Smend[126] deutlich hervorgehoben worden, und sie weisen in der neueren Literatur die Bahnen, in denen die erstarrte Diskussion über den Rechtssatzbegriff sich weiter bewegen wird. Insofern die Gemeinschaft der Rechtsgenossen als die Voraussetzung der Rechtsgeltung und damit als Voraussetzung allen Rechtes erkannt wird, werden in der Literatur wieder Gedanken lebendig, welche in den älteren (korporativen) Theorien stets eine Rolle gespielt haben und erst durch die jüngeren (individualistischen) Theorien verdeckt worden sind.

2. Was nämlich die letzteren betrifft, so zeichnen sich die in ihr zusammengefaßten Meinungen dadurch aus, daß sie in dem objektiven Rechte in erster Linie einen rechtserzeugenden, an Individuen gerichteten staatlichen Befehl erblicken. Sie dehnen den Begriff der Rechtsnorm demgemäß auf den des Befehls aus und kommen damit zu einer qualitativen Gleichartigkeit aller „intersubjektiv bindenden Normen",[127] die sie schließlich nur noch hinsichtlich des Grades der „Individualisierung" (Heller) der Norm, oder hinsichtlich der „Erzeugungsstufe" (Merkl) unterscheiden.[128]

Es ist allen Theorien, welche sich in dieser Meinung begegnen, gemeinsam, daß sie den Begriff des Rechtssatzes in weitem Umfange auf rechtliche Erscheinungen ausdehnen, in welchen man keineswegs auf den ersten Blick objektives Recht zu erkennen vermag.

124. Rechtsnorm und Entscheidung S. 4 ff.
125. Souveränität S. 47.
126. Verfassung und Verfassungsrecht S. 11 ff.
127. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1928 S. 118.
128. Schon Bierling, Juristische Prinzipienlehre S. 107 ff. unterschied nach dem Grade ihrer Anerkennung subordinierte und superordinierte Rechtsnormen in Stufen.

So ist nach Thoma[129] „jede Verwaltungsanordnung, von unten her betrachtet, Rechtssatzung — lex generalis oder specialis." Ja „jede Vertragsschließung" erscheint in ihrer verbindenden, subjektive Rechte und Pflichten erzeugenden Kraft als Rechtsetzung. Auf ganz ähnlichen Standpunkten stehen Somlô,[130] welcher den Kanzleibefehl sogar als Rechtssatz ansieht, und Merkl,[131] in dessen „Stufentheorie" jeder Verwaltungsakt, aus dem sich Verpflichtungen und Berechtigungen ergeben, die Setzung eines „niedrigeren Rechtssatzes"[132] bedeutet.

Am deutlichsten wird die individualistische Auffassung bei Heller.[133] Im Anschluß an seine Rechtssatzdefinition (Rechtssatz ist „die durch Gemeinschaftsautorität individualisierte, den Handlungswillen intersubjektiv bindende Norm") prägt er das Wort: „Jeder staatliche Befehl bedeutet demnach Rechtsetzung." Oder: „Was von oben als Befehl, Urteil oder Rechtsgeschäft erscheint, erscheint von unten als Rechtssatz." Er kommt dann zu dem Ergebnis, daß „kein substanzieller Unterschied zwischen Rechtssetzung und Rechtsprechung" bestehe. Mithin würde jeder staatliche Ausspruch, durch den Rechte und Pflichten verbindlich begründet werden, die Setzung einer Rechtsnorm darstellen.

Allerdings — wie erwähnt — bleibt diese Feststellung theoretisch. Denn ein Gesetzesvorbehalt für die Setzung von Rechtsnormen in diesem Sinne besteht nicht. „Würde man den Bereich der Legislative nach dem Bereich der materiellen Rechtsnormen ausrichten, so würde von Verwaltung und Justiz nicht viel übrig bleiben".[134] Zu demselben Ergebnis führt Thoma.[135]

Wenn also der Bereich der Legislative nicht nach diesem allgemeinen Begriff der Rechtsnorm ausgerichtet wird, so entfällt damit ein großer Teil ihrer praktischen Bedeutung. Denn diese beruht nach dem Willen der älteren Theoretiker ja gerade darin, daß sie Kriterien für die Abgrenzung der Legislative von der Exekutive liefert. Wenn man die Grenzen der Staatsgewalten aus anderen Gesichtspunkten herleitet, so ist diese Unterscheidung praktisch bedeutungslos.

Aber selbst wenn man von letzterem Umstand absieht, so scheinen gegen die bezeichneten Theorien doch erhebliche Bedenken zu sprechen. Freilich genügt es nicht, sie abzulehnen, weil „durch

129. Festgabe für O. Mayer, S. 176, 179.
130. Juristische Grundlehre S. 332, 93 ff.
131. Lehre von der Rechtskraft S. 181.
132. Allgemeines Verwaltungsrecht S. 175.
133. Veröffentlichungen der Staatsrechtslehrer 1928 S. 118, 119.
134. Merkl, Allgem. Verwaltungsrecht S. 8.
135. Festg. f. O. Mayer, S. 176 ff.

eine solche Ausdehnung unser Rechtssatzbegriff denaturiert werde".[136]

Die „Denaturierung" des Rechtsbegriffes liegt nicht in der Ausdehnung, sondern in seiner Entleerung von aller der Substanz, welche nach dem kulturell bestimmten Rechtsbewußtsein der abendländischen Nationen das Wesen des Rechtes ausmacht. Dieses Rechtsbewußtsein sträubt sich gerade dagegen, den verbindlichen Befehl nur deshalb, weil er von bestimmter Stelle ausgeht, als Recht anzusehen. Recht und Befehl können sich verhalten wie Wasser und Feuer. Der Zusammenhang zwischen Recht und Gerechtigkeit aber ist unzerstörlich.

Gegen die genannte Herleitung des Rechtssatzbegriffes aus dem staatlichen Befehl, d. h. also anders ausgedrückt: gegen die „Ableitung des Rechtes aus der Macht" hat sich auch Isay[137] gewandt. Ähnliche Gedanken liegen dem in jüngerer Zeit ausgetragenen Gegensatz zwischen Recht und Gesetz zu Grunde.[138]

Zum Begriffe des objektiven Rechtes wird immer eine gewisse Substanz erforderlich sein, welche das Recht erst zu einer Friedensordnung statt der bloßen Gewaltordnung macht. Demgemäß wird namentlich in jüngster Zeit von Seiten der Staatsführung[139] öffentlich betont, daß die Rechtsordnung ihren inneren Wert und ihren wahren Sinn erst dadurch erhalte, daß sie als Ganzes am Wohle der Gesamtnation ausgerichtet sei.

Sie wird also im Bewußtsein der Nation unter einer bestimmten Wertvorstellung lebendig, und das erste Merkmal dieser Wertvorstellung ist die sinnvolle Gestaltung des Inhaltes der Rechtsordnung für die Allgemeinheit. In dieser Auffassung erscheint jede einzelne Norm nur als Teil einer sinnvollen Gesamtordnung. Das Bewußtsein einer Allgemeinbezogenheit wird hier neu lebendig. Es darf nie außer Acht gelassen werden, daß namentlich diese hier so genannte Allgemeinbezogenheit, d. h. also die Eigenschaft jeder einzelnen Rechtsnorm, Teil einer sozialen, nationalen, korporativen Friedensordnung zu sein, auch erst den in ihm liegenden Befehl zum Rechtssatz erhebt. Nur da, wo eine Norm auf die Vervollkommnung dieser Friedensordnung abzielt, ist objektives Recht vorhanden. Die Rechtsnorm wendet sich an die Rechtsgenossen als Mitglieder der Rechtsgemeinschaft. Sie richtet sich nicht an sie in ihrer individuellen Vereinzelung.

Hierin liegt das stärkste Argument gegen alle diese Theorien,

136. Wenzel, Veröffentl. der Verein. der Deutsch. Staatsrechtslehrer 1928 S. 155.
137. A. a. O. S. 10, 211 f.
138. Triepel, Streitigkeiten usw. S. 93; Marschall von Bieberstein, Vom Kampf des Rechts wider die Gesetze S. 3 ff.
139. Vgl. z. B. nur Reden des preuß. Justizministers vom 9. Mai und 1. Juni 1933 (Tagespresse).

welche den Unterschied zwischen einer Verfassung und einem Urteil oder Befehl als „substanziellen“[140] leugnen, d. h. ihn grundsätzlich nicht anerkennen. Sie verkennen, daß diese Akte sich in durchaus verschiedener Weise an den Menschen wenden, einmal als Rechtsgenossen, einmal als Individuum. Sie erkennen im Grunde nur an, daß die Akte sich an die Menschen als Individuen wenden und übersehen dabei den Unterschied, der zwischen einer individuellen und einer sozialen Befehlsanrede der Mitglieder einer Rechtsgemeinschaft besteht.

Besonders befremdlich wirkt es, wenn bei der Begriffsbestimmung des Rechtssatzes die Einzelwirkung eines Befehls auf ein Individuum zum Ausgangspunkt gemacht wird und dabei zur Gruppierung Begriffe wie „unten“ und „oben“ verwandt werden. Daß „jede Verwaltungsanordnung, von unten her betrachtet Rechtssatzung“ sei,[141] daß ein Rechtssatz gegenüber einem anderen „niedriger“ sei,[142] oder daß dieselbe Erscheinung „von oben Befehl“, „von unten Rechtssatz“ sei,[143] sind Aussagen, welche lediglich das Unterworfensein der Individuen unter „höhere“ Befehlsgewalt betreffen. Sie beruhen auf einer Betrachtungsweise, welche einerseits im Staate in erster Linie nur Machthaber und Untertanen sieht, und welche anderseits die Funktion des Rechtes ausschließlich in der Abgrenzung individueller Verhältnisse erblickt.

3. Diese Auseinandersetzung mit einer Reihe von individualistischen Rechtstheoretikern bringt eine keineswegs neue Kritik. Sie ist im wesentlichen bereits in allen älteren oder korporativen Theorien enthalten. Die letzteren knüpfen vor allem an die Namen Hänel und Gierke an.

So hat Hänel[144] in erster Linie es immer als die Funktion des Rechtes bezeichnet, die Abgrenzung und Zusammenordnung „gesellschaftlich wirksamer“ Willenskräfte vorzunehmen, wenngleich er eine strenge Formulierung des Begriffes der Rechtsnorm offenbar absichtlich unterlassen hat. Und Gierke[145] spricht von Rechtsnormen, „wo sich ein Ganzes und seine Teile“ als Personen gegenüberstehen, indem er diese allgemeine Formulierung auf die Organisationsnormen anwendet. Beide würdigen das objektive Recht als Sozialerscheinung.

B. Eine andere Gruppe von Rechtstheorien läßt sich rein historisch erfassen. Sie beruht, im Unterschied von den bisher

140. Heller, a. a. O. S. 120.
141. Thoma, a. a. O.
142. Merkl, Allg. Verwaltungsrecht S. 175.
143. Heller, a. a. O. S. 116.
144. Studien II 122.
145. Schmollers Jahrbuch N.F. VII S. 1138 (42).

Genannten, gerade auf dem Versuch, aus der begrifflichen Festlegung des Rechtssatzes Kriterien für die Teilung der Gewalten zu gewinnen. Sie ist ein Niederschlag der in der konstitutionellen Monarchie entstehenden politischen und staatsrechtlichen Spannungen, wo alles darauf ankam, die doppelten Gewaltquellen des Volkswillens und der königlichen Autorität gegeneinander abzugrenzen. Spielte doch die Umreißung des Begriffs der Verordnung in ihren beiden Formen der Rechtsverordnung und der Verwaltungsverordnung in jenem Staatsrecht eine wichtige Rolle.

Die wichtigste Folgerung aus der Rechtssatztheorie lag in jenem Zusammenhange aber in der Bestimmung des Gesetzesvorbehaltes. Die primäre Frage war: welche Angelegenheiten sind so wichtig (vom Gesichtspunkt der „Untertanen"), daß sie der Sanktion durch den Volkswillen bedürfen?

Die Sanktion durch den Volkswillen war gleichbedeutend mit dem Erlaß des Gesetzes. Unter Anwendung des Grundsatzes von der Dreiteilung der Staatsgewalt bedeutete die Sanktion durch den Volkswillen Ausübung der Legislative. Zur materiellen Umgrenzung des Bereiches der Legislative wurde der Versuch gemacht, den Begriff des Rechtssatzes als bestimmend heranzuziehen.

Dieser methodische Weg führte sodann zu dem sog. Rechtssatzbegriff der liberalen Schule, wie er am klarsten von Laband und dann Anschütz formuliert worden ist.

Danach erfordert der Begriff des Rechtssatzes die Tatsache, daß durch eine Norm in Freiheit und Eigentum der Individuen eingegriffen werde, d. h. durch allgemeine Normen die individuelle Willenssphäre hinsichtlich ihrer natürlichen Freiheiten und Rechte umgrenzt werde.[146] Nichts anderes besagt der von Jellinek[147] ursprünglich angewandte Ausdruck: „Hat ein Gesetz den nächsten Zweck, die Sphäre der freien Tätigkeit von Persönlichkeiten gegeneinander abzugrenzen, ist es der sozialen Schrankenziehung wegen erlassen worden, so enthält es die Anordnung eines Rechtssatzes".

Wie ist diese eigenartige und lange Zeit herrschende Umgrenzung des Begriffes der Rechtsnorm zu erklären?

Der von Laband und Anschütz formulierte Rechtssatzbegriff als Umschreibung der „Freiheit- und Eigentumformel" ist von diesen bewußt an die Staatstheorien des Naturrechtes und der Aufklärung angeschlossen worden.[148] Im Anschluß an Grotius und Locke, sowie Montesquieu und Rousseau wurde der Staat als eine Vereinigung grundsätzlich freier Individuen und das Gesetz als der die Einzelfreiheit einengende und umgrenzende allgemeine Wille aufgefaßt.

146. Anschütz, Gegenwärtige Theorien S. 159. Krit. Stud. S. 33.
147. Gesetz u. Verordnung S. 240.
148. Hierzu Anschütz, Begriff der gesetzgebenden Gewalt S. 124, 129, 163 ff.

Das Gesetz darf aber nach dieser Auffassung nicht schrankenlos walten, sondern darf die Freiheits- und Eigentumsrechte der Staatsbürger nur zum allgemeinen Besten beschneiden.

Carl Schmitt[149] hat mit Recht darauf hingewiesen, daß diese Begriffsbestimmung in Wahrheit keinen „materiellen" Gesetzesbegriff darstellen kann. Wie schon Hänels Lehre zeigt, ist dieser Begriff zu eng. Er beruht auf dem Umkehrschluß, daß solche Anordnungen, die nur in Gesetzesform ergehen dürfen, notwendiger Inhalt jedes Gesetzes sein müßten. Man sagte: Eingriffe in Freiheit und Eigentum erfolgen nur durch Gesetz. Inhalt dieses Gesetzes ist die materielle Rechtsnorm, das Gesetz ist ein solches im materiellen Sinne. Folglich ist auch nur ein Gesetz, welches die Freiheit- und Eigentumsgrenzen umschreibt, Gesetz im materiellen Sinne und Rechtsnorm.

Dieser Umkehrschluß ist jedoch unzulässig, da er einen möglichen und zugleich sehr wichtigen Inhalt des materiellen Gesetzes zu seinem notwendigen Inhalt stempelt und anderen Normen den Charakter der Rechtsnorm abspricht.

Dieser Gedankengang wird verständlich, wenn man die historisch-politische Lage beachtet, aus welcher er sich ergeben hat. Geht er doch zurück auf die Kämpfe des liberalen Bürgertums in Europa gegen die Gewalt des späten Absolutismus und war doch Inhalt dieser Kämpfe die Befreiung der Individuen von den Machtäußerungen jener Gewalt.

Sprach doch gerade eine andere Richtung[150] in dem Zeitalter des Naturrechtes und der Aufklärung durch die Schriften von Thomasius, Christian v. Wolff und Darjes dem Monarchen als Verkörperung des souveränen Staatswillens mit der absoluten Staatsgewalt auch die gesetzgebende Gewalt zu. Auch im Sinne dieser Richtung war „Gesetz" die vom Souverän ausgehende Freiheitsbeschränkung durch abstrakte Norm.[151]

Dennoch sind die von Anschütz aus der geschichtlichen Entwickelung entnommenen Gründe nicht überzeugend. Das gilt im besonderen, soweit er darlegt, daß auch das Preußische Allgemeine Landrecht auf dem Boden dieses Gesetzesbegriffs gestanden habe. Das Landrecht bestimmt nun freilich in § 32 I 8: „In allen Fällen können Einschränkungen des Eigentums, welche nicht aus besonderen, wohlerworbenen Rechten eines anderen entspringen, nur durch Gesetze begründet werden". Ähnliche Vorschriften sind in § 1 Einl. ALR, sowie in §§ 50, 56, 87, 88 Einl. zum Allgemeinen Gesetzbuch

149. Verfassungslehre S. 148.
150. Hierzu Anschütz, a. a. O.
151. Hierzu auch die Entsch. des Reichsgerichts RGZ. Bd. 138 S. 151. („Kabinettsordre" als „Gesetz". ALR § 6 II 13.)

von 1784 (Entwurf des ALR), ferner in § 26 I 3 ALR enthalten.

Es ist aber nicht richtig, wenn Anschütz,[152] und ihm folgend Schmidt,[153] hier die Normierung eines allgemeingültigen materiellen Gesetzesbegriffes sehen wollen. In allen diesen Fällen sollen lediglich bestimmte Inhalte dem Gesetz vorbehalten werden, es soll nicht gesagt werden, daß dies die einzig möglichen Gesetzesinhalte seien.

Nichts anderes liegt in der Stellungnahme Carl Schmitts zu dieser Frage: Durch den von Laband und Anschütz formulierten Rechtssatzbegriff sei die eigentliche Tradition des rechtsstaatlichen Gesetzesbegriffes verwischt worden und eine von politischen Bedingtheiten herrührende Verengerung vorgenommen worden. Nur wird man die hierin liegende Kritik nicht nur auf diesen Rechtssatzbegriff der konstitutionellen Theorien, sondern ebenso auf die individualistisch-philosophischen Theorien erstrecken müssen. Das in Bezug auf die letzteren vorstehend Gesagte gilt hier entsprechend.

C. Wenn man die verschiedenen Gedankengänge überprüft, die in den dargestellten Theorien maßgebend waren, dann ergibt sich, — soviel mag festgehalten werden, — kein durchgreifender Einwand gegen die hier hervorgehobenen Kriterien des Rechtssatzbegriffes.

§ 5 c. Auseinandersetzung mit den bisherigen Lehrmeinungen über die Rechtsnatur der Organisationsformen.

Die bisherigen Theorien haben allein diejenigen Organisationsnormen in Betracht gezogen, welche die Beschaffung staatlicher Verwaltungseinrichtungen zum Gegenstande haben, während sie die Normen zur Erhaltung und Aufhebung der Organisation außer Acht gelassen haben.[154]

I. Aber auch insoweit bestanden von jeher Meinungsverschiedenheiten, welche die Rechtsnatur jener Normen betrafen. Dabei handelte es sich in größerem Rahmen um die Probleme des Gesetzesbegriffs und des Rechtsbegriffs. Einerseits wurde die Frage nach dem Gesetz im formellen Sinne, anderseits die Frage nach dem Wesen des objektiven Rechtes schlechthin aufgeworfen.

II. Die von Laband[155] formulierte und später namentlich von Anschütz[156] in der Theorie vertretene, in der Praxis anerkannte Zweiteilung unseres Gesetzesbegriffs in die Gesetze im formellen

152. A. a. O. S. 124 ff., 129, 136 ff.
153. Schmidt, Diss. S. 61.
154. Dieser Mangel macht sich in der Literatur immer wieder zum Nachteil der Klarheit bemerkbar. Vgl. dazu die §§ 6 und 7 dieser Arbeit.
155. Laband, Budgetrecht (1871) S. 3 ff.; Staatsrecht Bd. II S. 207 ff.
156. In Stengel-Fleischmann Titel „Gesetz".

und die Gesetze im materiellen Sinne ist für diejenigen Organisationsnormen, welche in Form von Gesetzen erlassen werden, von Bedeutung.

Hielten Laband[157] und die ihm Folgenden die Organisationsgesetze für Gesetze im formellen Sinne, so ging Hänel[158] in seinen grundsätzlich gegen die Zweiteilung gerichteten Angriffen auch gegen die Folgerung hinsichtlich der Organisationsgesetze vor. Hänel vertrat grundsätzlich die Ansicht, daß jedes Gesetz zu dem ihm notwendigen Inhalte Rechtssätze habe, und wandte diese Regel auch auf die Organisationsnormen an.

Seine Meinung wurde früher bereits im Ergebnis von Otto Mayer[159] und Gierke[160] geteilt. Auch das Reichsgericht scheint sich im Ergebnis in einer Entscheidung[161] auf seinen Standpunkt gestellt zu haben. Thoma[162] will ihm offenbar sogar in vollem Umfange zustimmen.

Außer Laband war vor allem Anschütz[163] von jeher anderer Meinung. Diese Laband-Anschütz'sche Meinung ist später lange Zeit als die herrschende angesehen worden. Neuerdings ist sie indes wieder lebhaft umstritten. Grundlegend sind insbesondere die Angriffe Hellers[164] und Wenzels,[165] durch die die herrschende Meinung in ihrer vollen Problematik aufgedeckt worden ist.[166]

In den neueren Veröffentlichungen[167] wird nun vor allen Dingen deutlich, daß der Streit um die Unterscheidung des formellen und materiellen Gesetzes nicht ohne eine Einigung über den Begriff des Rechtssatzes entschieden werden kann. Infolgedessen verschiebt sich der Schwerpunkt der Auseinandersetzung von der Theorie des Gesetzes neuerdings auf die Theorie des Rechtssatzes.[168]

III. Es kommt also jedenfalls auf die Frage hinaus, ob die Organisationsnorm für sich (also auch ohne Rücksicht auf die Gesetzesform) objektiver Rechtssatz ist oder einen reinen Verwaltungsakt darstellt. Die Entscheidung dieses Problems hat, wie hier bereits

157. Später im Staatsrecht 4. Auflage IV. Anhang VII S. 546 ff.
158. Studien II S. 104 ff.
159. Deutsches Verwaltungsrecht I S. 94 Anm. 19. Arch.öff.Recht Bd. 17 S 468 gegen Anschütz.
160. Schmollers Jahrbuch, Neue Folge VII S. 1138 (42)ff.
161. RGZ Bd. 48 S. 84.
162. Festgabe f. O. Mayer, S. 177.
163. Kritische Studien S. 75.
164. Veröffentlich. der Vereinig. d. deutsch. Staatsrechtslehrer 1928 Heft 4. S. 98 ff.
165. Veröff. d. Staatsrechtslehr. a. a. O. S. 136 ff.
166. Vgl. im übrigen weiter unten.
167. Namentlich Heller und Wenzel in den Veröff. d. deutsch. Staatsrechtslehrer 1928 Heft 4.
168. Richtig Wenzel, a. a. O. S. 137.

gezeigt wurde, zur Voraussetzung, daß ein greifbarer Begriff des Rechtssatzes, zumal im Unterschied vom Verwaltungsakt, vorhanden ist. Legt man diesen Begriff zugrunde, so bleibt zu prüfen, ob er das Wesen der Organisationsnorm im hier analysierten Sinne in sich schließt oder nicht. Dieser bereits gerechtfertigte methodische Weg ist denn auch von den Schriftstellern in der Regel gegangen worden.

Wenn man die literarische Behandlung überblickt, welche die Frage der Organisationsnormen gerade insofern gefunden hat, so erübrigt es sich, in diesem Zusammenhange auf die früheren Auseinandersetzungen näher einzugehen. Der historischen Darstellung der Streitfrage ist mit den eingehenden Angaben bei Anschütz [169] Genüge getan. Was namentlich das Gebiet des preußischen Staatsrechtes betrifft, so kann hier auf die Darstellung bei Schmidt [170] verwiesen werden, deren Wiederholung sich erübrigt.

1.) Laband [171] geht bei seinen Untersuchungen über das Wesen der Organisationsnormen, unter denen er besonders die Anordnungen über die Schaffung der Behörden hervorhebt, davon aus, daß man zwischen solchen Anordnungen unterscheiden müsse, die nur innerhalb des Verwaltungsapparates wirksam sein sollen, und solchen, welche über den Verwaltungsapparat hinausgreifen.

Interne Organisationsnormen sind nach seiner Meinung stets nur Verwaltungsakte. Nur solche Organisationsnormen, welche außerhalb der Staatsverwaltung wirken, können danach Rechtsvorschriften sein. Denn objektive Rechtsnormen bestehen nach Laband nur da, wo die Willenssphäre der einzelnen Subjekte durch Gebot, Verbot oder Gewährung gegen andere Willenssphären zur Vermeidung der Kollision abgegrenzt wird. Die Behördenerrichtungsnorm hat in diesem Rahmen keinen Platz.

Vielmehr gilt hier die von Anschütz [172] im unmittelbaren Anschluß an Laband gebrachte Formulierung, daß die Organisation der Behörden nur dann Rechtssatz sei, wenn mit ihr die staatliche Regierungsgewalt den Untertanen gegenüber verändert werde. Damit gelangte die Lehre zu der Auffassung, welche den Organisationsnormen schlechthin und grundsätzlich die Eigenschaft der Rechtsnormen abspricht, weil sie „nicht ein Recht der Staatsgewalt gegenüber Freiheit und Eigentum der Untertanen begründen, sondern nur die zur Ausführung der bestehenden Rechte zuständigen Organe bestimmen".

169. Bei Georg Mayer-Anschütz, Staatsrecht, 6. Aufl. S. 571, 7. Aufl. S. 705, Anm. 5 in § 159.
170. Dissertation, S. 21 ff.
171. Die Darstellung lehnt sich an die 4. Aufl. des „Staatsrechtes" an. Aus der umgestalteten 5. Auflage läßt sich eine grundsätzliche Änderung seiner Auffassungen nicht entnehmen.
172. Gegenwärtige Theorien S. 159.

Diese von Anschütz getroffene Formulierung ist deshalb besonders beachtenswert, weil sie sich an den bereits erklärten Rechtssatzbegriff der liberalen Schule anschließt. Alle in der späteren Literatur gegen diesen Rechtssatzbegriff geführten Angriffe richten sich daher auch gegen die genannte Behauptung, daß Organisationsnormen keine Rechtsnormen sein könnten.

2) Wenn Anschütz seinen Rechtssatzbegriff bewußt an die Staatstheorien des Naturrechtes und der Aufklärung angeschlossen hat, so fehlte es hinsichtlich des Begriffs der Organisationsnormen an einer derartigen Tradition. Es ist vielmehr durchaus zweifelhaft, ob die von Anschütz aufgestellte These, daß Organisationsnormen als Exekutivakte anzusehen seien und im Gegensatz zur Legislative ständen, im Sinne der von ihm fortgeführten Lehren liegt.

Es ist in diesem Zusammenhange bedeutsam, daß unter den Älteren z. B. Rousseau eine derartige Enge des Begriffs nicht kannte und die Organisationsnorm bedenkenlos als Gesetz bezeichnete. Er schreibt zunächst:[173] „Il faut donc à la force publique un agent propre qui la réunisse et la mette en oeuvre selon les directions de la volonté générale, qui serve à la communication de l'Etat et du souverain . . . Par le premier le souverain statue qu'il y aura un corps de gouvernement établi sous telle ou telle forme; et il est clair que cet acte est une loi. Par le second, le peuple nomme les chefs qui seront chargés du gouvernement établi. Cette nomination n'est pas une seconde loi, mais seulement une suite de la première et une fonction du gouvernement".[174]

3) Anschütz vertrat eine völlig andere Meinung, als er sich an Laband anschloß und den Grundsatz aufstellte, daß die Organisation der Behörden als Ausfluß der vollziehenden Gewalt im Staate grundsätzlich dem Chef der Exekutive zuzuweisen sei. Hierfür bestehen nach Anschütz lediglich drei Schranken: erstens sei die Genehmigung der Ausgaben durch den Etat erforderlich, zweitens könnten gesetzliche Organisationsnormen nur durch Gesetz abgeändert werden, drittens dürfe der Kreis der materiellen Regierungsrechte nicht erweitert werden.

An diese Auffassung schlossen sich dann zahlreiche neuere Staatsrechtslehrer und Schriftsteller an.[175]

173. Du contract social. III. livre: Du gouvernement en général.

174. Es ist beachtenswert, daß die von Triepel gemachte Unterscheidung zwischen der „Errichtung" und der „Einrichtung" der Behörden in gewisser Weise dem von Rousseau in der angeführten Stelle getroffenen Unterschied zwischen dem Gesetz (loi) des Königs und der Ernennung (nomination) durch das Volk entspricht.

175. Umfassende Literaturübersicht bei Meyer-Anschütz, 7. Aufl. § 139 Anm. 5, die hier nicht wiederholt wird. In neueren Lehrbüchern z. B. Hatschek, Bd. I S. 571, Stier-Somlo I, 634 ohne Begründung. Ebenso Schoen, Arch. öff.R. Neue Folge 6, 172.

Aufschlußreich ist insbesondere die Formulierung Jellineks: „Insofern der Staat ausschließlich sein Verhältnis zu seinen Organen regelt, kann diese Regelung nur durch der rechtlichen Qualifikation entbehrende Anordnungen stattfinden, weil ein Vorgang, der streng innerhalb einer Persönlichkeit bleibt, und an sich keine Wirkungen anderen gegenüber äußert, niemals ein nach Rechtsnormen zu beurteilender sein kann".[176]

Aber gerade Jellinek hat dann später[177] diesen Boden tatsächlich verlassen. Denn er lehnt den Begriff der Rechtsnorm als der Norm, welche in Freiheit oder Eigentum der Einzelnen eingreife, ab. „Auch die Ausstattung staatlicher Organe mit Macht gegenüber anderen Organen, wodurch zugleich Ansprüche der betreffenden Organträger geschaffen werden, sind Rechtssätze". Im Ergebnis kommt also Jellinek hier zu einer Auffassung, die seiner ursprünglichen entgegengesetzt ist, ohne allerdings ausdrücklich auf Hänel Bezug zu nehmen.

4) Wiederholt und am eingehendsten hat nämlich Hänel die von Laband und Anschütz ausgehende Theorie bekämpft; er ging hierbei insofern von der entscheidenden Stellung aus, als er dem Rechtssatzbegriff seiner Gegner einen grundsätzlich anderen gegenüberstellte. Nach Hänel[178] ist es eine spezifische Funktion des Rechtes, „die Abgrenzung und Zusammenordnung gesellschaftlich wirksamer Willenskräfte vorzunehmen."

So konnte er dann die Normen, welche „die Errichtung, die Kompetenz und die hierarchische Gliederung der Behörden in verbindlichen Willensbestimmungen determinieren", also die Organisationsnormen im hier verstandenen Sinne, als echte Rechtssätze bezeichnen. Denn es sind die objektiven Normen, welche „die Abgrenzung und Zusammenordnung der im verwaltenden Staate mitwirkenden menschlichen Willenskräfte feststellen".[179]

Wenn Laband und Anschütz behaupten, daß die Vorschriften, die nur innerhalb des Staates und seiner Organe wirksam sind, keine Rechtssätze seien, so gehen sie nach Hänel[180] nicht nur von ihrem zu engen Rechtssatzbegriffe aus, sondern verbinden damit eine Vorstellung von einem einheitlichen Willenskörper „Staat", welche der Wirklichkeit nicht gerecht werde. Auch im Staat werde eine Mehrzahl von Menschen (Willensträgern) in Gestalt von Organen tätig, die untereinander subjektiver Rechte und Pflichten fähig seien, wenn ihnen diese auch nur in eigentümlicher, „organischer" Weise zukämen.

176. System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 221 f. 229.
177. Verw. Archiv. Bd. 12 S. 266.
178. Studien II S. 122.
179. Studien II S. 223.
180. Studien II S. 122.

Diesen Ausführungen ist zuzustimmen. Denn es ist ja gerade als das Wesen der Organisationsnorm festgestellt worden, daß sie die normative Zuordnung und Zusammenordnung der realen Organisationsteile erzielt, und bindende Wirkungen in mehrfacher Weise „innerhalb und außerhalb" des Staatsorganismus zur Folge hat. Trägt doch jede Organisationsnorm notwendig den Charakter des Rechtssatzes, weil sie allein die allgemeinverbindliche und einheitliche Zusammenordnung der realen Organisationsteile ermöglicht. Der Rechtssatzcharakter folgt aber nicht aus dem Inhalte eines bestimmten organisierten Amtes, wie Laband, Anschütz und ihre Nachfolger annehmen wollen, sondern aus der Tatsache der Behördenerrichtung als solcher. Die Organisationsnorm hat ihren Rechtssatzcharakter ohne Rücksicht auf den Umfang der einer Behörde gegebenen oder genommenen Amtsrechte, allein Kraft ihrer ordnenden (und die Rechtsgemeinschaft bindenden) Eigenschaft.

Eine Behörde, der ein neues Amt übertragen wird, wird in ihrem organisatorischen Bestande nicht verändert. Die Behörde, der ein Amt entzogen wird, bleibt ebenfalls bestehen. Es liegt nicht anders, als wenn der Sitz, der Name oder die Verfassung einer Behörde geändert würde. Die spezifische Wirkung der Organisationsnorm liegt in der Geltung eines Ordnungssatzes und hat mit dem Amte nichts zu tun.

5.) Im Anschluß an Hänel hat Schmidt in seiner mehrfach erwähnten Schrift den Rechtssatzcharakter der Organisationsnorm, im besonderen des Errichtungsaktes selbst, bejaht. Schmidt vertritt in seiner Schrift in dieser Beziehung die Meinung Triepels, welcher später[182] seine Ansicht noch einmal selbst ausdrücklich zur Geltung gebracht hat. Auf ähnlichem Standpunkt stehen namentlich Otto Mayer,[183] sowie ferner Arndt,[184] welcher sich auch vor allem gegen den vom Reichsgericht[185] ausgesprochenen Satz wendet, daß sich bei Organisationsgesetzen der Gesetzesinhalt in Anweisungen für Verwaltungsbehörden erschöpfe.

Die übrigen Gegner der von Anschütz vertretenen Meinung stehen weder mit Hänel noch untereinander in einem erkennbaren inneren Zusammenhange. Sie haben vielmehr zwei völlig verschiedene Ausgangspunkte, die sich aus der dargestellten Gruppierung der Rechtssatztheorien erklären.

181. Studien II S. 229 ff.
182. Reichsaufsicht S. 584 ff.
183. O. Mayer, Arch.öff.R. 18, 96 ff.
184. Arndt: Das selbständige Verordnungsrecht S. 152 ff.
185. RGZ Bd. 48 S. 84.

Richter[186] geht in seinen Untersuchungen völlig vom Boden der herrschenden Meinung aus. Auch er flicht hier eine Kritik an dem liberalen Rechtssatzbegriff ein und kommt schließlich zu dem der herrschenden Meinung entgegengesetzten Ergebnis, daß Organisationsnormen Rechtssätze seien. Er erzielt dieses Ergebnis aber auf dem Boden der herrschenden Lehre und widerlegt diese sozusagen durch sich selbst. Seine Ausführungen können im einzelnen, worauf auch Gerber[187] hingewiesen hat, nicht befriedigen.

Richter meint, es sei für den Staatsbürger letzten Endes auch ein Eingriff in Freiheit und Eigentum, wenn z. B. der Sitz einer Behörde von A. nach B. verlegt werde und jedermann gezwungen sei, nunmehr zu allen Verhandlungen und Besprechungen nach B. zu fahren. Es sei ein Unterschied für den Staatsbürger, ob z. B. die Polizei kaserniert sei oder nicht, ob sie in leicht beweglichen Staffeln organisiert und wie sie bewaffnet sei. Alle derartigen Maßnahmen, auch die über die Geschäftsverteilung, den Geschäftsgang bei Behörden und ähnliche, seien letzten Endes geeignet, in Freiheit und Eigentum der Staatsbürger einzugreifen.

Mag man in den Folgerungen der Richter'schen Ansicht auch teilweise beipflichten, so sind doch seine Gründe nicht überzeugend.

Einerseits erweitert er den von der herrschenden Lehre geprägten Rechtssatzbegriff in einer Richtung, wie es die Urheber dieses Begriffes selbst nie zugegeben hätten. Es ist zumindest zu berücksichtigen, daß der von ihm angegriffene materielle Gesetzesbegriff doch die Eigenschaft haben sollte, daß er „die ‚Freiheit und Eigentum-Formel' umschreiben *will* und umschreibt".[188] Es ist ja gar nicht der Sinn und das Ziel der von Richter bezeichneten Anordnungen, Freiheit und Eigentum zu umgrenzen. Wollte man diese Ansicht folgerichtig weiterdenken, so käme man z. B. dahin, die Ernennung eines Beamten schließlich als Rechtssatz anzusehen, da ja die Persönlichkeit (politische Einstellung usw.) des Beamten von weittragender Bedeutung für alle diejenigen ist, die in irgend einer Weise amtlich mit ihm zu tun haben.[189]

Richter selbst würde nach der Anlage seiner Arbeit, die eine Kritik der herrschenden Lehre darstellt, diesen Gedanken nicht folgen wollen.

186. Die Organisationsgewalt.
187. Arch.öff.Recht N.F. Bd. 13 S. 450 ff.
188. Anschütz in Stengel-Fleischmann II S. 215. Titel Gesetz.
189. Es liegt nahe, in diesem Zusammenhang an die „Rechtssatzwirkung der Tatsachen" im Sinne von W. Jellinek, Gesetz u. Gesetzesanwendung, zu denken. Jellinek bezeichnet a. a. O. S. 100 f. z. B. die Ernennung des Reichskanzlers als eine besonders wichtige derartige Tatsache. Ihm liegt aber der Gedanke, die Ernennung als Rechtssatz aufzufassen, völlig fern.

Von individualistischen Rechtslehrern haben sich, soweit ersichtlich, nur Thoma[190] und Heller,[191] und auch diese nur am Rande ihrer übrigen Ausführungen, zu den Organisationsnormen geäußert. Eine Auswertung ihrer verschiedenen Standpunkte kann aber erst bei der Erörterung des Gesetzesvorbehaltes stattfinden. Denn dies führt zu der Frage nach dem Inhaber der Organisationsgewalt, welche besonders zu erörtern ist.

§ 6. Anordnungen über die Erhaltung oder die Änderung der staatlichen Organisation.

I. Man wird alle Anordnungen, welche irgendwie in den Rechtsbestand der ursprünglichen Organisationsnorm eingreifen, notwendig ebenfalls als Rechtsnorm anzusehen haben. Änderungen von Rechtsnormen können nur durch neue Rechtsnormen wirksam vorgenommen werden. Andernfalls läge nur eine Verletzung der Norm vor, welche ihren Bestand nicht berührte.

Derartige Änderungen können folgerichtig nur durch Eingriffe in den Bestand der fünf Elemente der Behördenorganisationsnorm erfolgen. Es kann ein einzelnes Element, und es können mehrere Elemente verändert werden. Fällt dagegen der Errichtungsbefehl selbst fort, so liegt keine Änderung, sondern stets eine Aufhebung der Behörde vor (§ 7).

1.) Unter den innovationes des Kirchenrechtes, d. h. den Veränderungen in der Organisation der Behörden, zählt Schmidt[192] im Anschluß an die kanonistische Lehre nur die Fälle der dismembratio und der translatio auf. Unter der ersteren ist die Übertragung des örtlichen Wirkungskreises, unter der letzteren die Übertragung eines sachlichen Ressorts von einer bestehenden auf eine andere bestehende Behörde zu verstehen. In Wahrheit liegen hier nur zwei Formen der Veränderung hinsichtlich des Amtes vor, welche einander ganz ähnlich sind. Sie sind nicht die einzigen Möglichkeiten. An zweiter Stelle wäre die Verlegung des Sitzes einer Behörde an einen anderen Ort zu erwähnen. Sodann gehört die Änderung des Namens der Behörde zu den Änderungen in der Organisationsnorm.

2.) Von besonderer Bedeutung ist ferner jede Änderung in der Verfassung einer Behörde. Wenn z. B. eine Kollegialbehörde in eine Direktorialbehörde verwandelt wird oder die Zusammensetzung der Kollegien anders bestimmt wird, so ist dies eine Änderung in den Elementen der Behörde, bei welcher der Eingriff in die ursprüngliche Organisationsnorm besonders deutlich offenbar wird.

190. Festgabe f. O. Mayer, S. 177.
191. Veröffentl. der Deutschen Staatsrechtslehrer 1928 S. 123 ff.
192. Diss. S. 16.

Es ist notwendig, bei diesem Begriff einer „Verfassungsänderung" der Behörde kurz zu verweilen, da er eine mehrfach erörterte Streitfrage über die „Umbildung" der Reichsbehörden in § 24 R.Bea.G. berührt. Im Anschluß an die Verordnung des Reichspräsidenten über die Umbildung des Reichsfinanzministeriums vom 7. 9. 1926 fanden im Reichsfinanzministerium organisatorische Maßnahmen statt, durch welche der innere Aufbau der Behörde grundlegend verändert wurde. Schon die Denkschrift an den Reichstag vom 10. 11. 1926[193] hatte zum Ausdruck gebracht, daß in den getroffenen Maßnahmen eine Umbildung im Sinne des § 24 R.Bea.G. liege. Auf Grund dieser Ansicht wurden mehrere Reichsbeamte, deren Ämter „aufhörten", gemäß § 24 in den Ruhestand versetzt. Ihre Klage gegen das Reich beruhte auf der gegenteiligen Meinung, daß ein Fall des § 24 R.Bea.G. nicht vorliege. Das Reichsgericht hat in den Entscheidungen Band 124 S. 85 und Band 131 S. 207 die Revision der abgewiesenen Kläger zurückgewiesen. Im Anschluß an die Ausführungen der Denkschrift nimmt es an, daß die Maßnahmen im Reichsfinanzministerium so wesentlich gewesen seien, daß eine Umbildung anzunehmen sei.

Der im Schrifttum hiergegen laut gewordene Widerspruch[194] erscheint im Ergebnis nicht gerechtfertigt. Im Schrifttum wird die Ansicht vertreten, daß es sich bei der Umbildung des Reichsfinanzministeriums um eine bloße „Umordnung", d. h. um eine weniger wesentliche organisatorische Änderung handele, als sie in § 24 R.Bea.G. vorausgesetzt werde. Ob die „quantitative" Unterscheidung organisatorischer Änderungen nach ihrer „Wesentlichkeit" dem Sinn und Zweck des § 24 R.Bea.G. bereits genügend gerecht wird, mag dahingestellt bleiben.

Man wird den Streit hierum nur dann schlichten können, wenn man die Unterscheidung zwischen der „Umbildung", der „Umordnung" und schließlich noch dem „Übergange von Geschäften" nach qualitativen, statt nach quantitativen Merkmalen trifft. Hierbei hilft die vorgenommene theoretische Zerlegung der Behördenerrichtungsnorm in die Elementarbestimmungen.

Während der „Übergang von Geschäften" lediglich eine Amtsübertragung ist, liegt in der „Umordnung" eine Änderung in der Hierarchie des Behördenapparates. Die Umordnung liegt vor allem dann vor, wenn eine Behörde einem anderen Ressort unterstellt wird. Sie kann sich auch auf das hierarchische Verhältnis innerhalb

193. R.T.-Drucks. Nr. 2659 Wahlperiode 1924/26.
194. Schiffer, D.J.Ztg. 1927. Sp. 114; Schulze, R. Verw. Bl. u. Pr, Verw,Bl, 1932 S. 843 ff. — Das Problem bestand schon früher, vgl. Entsch. d. Pr. Obertribunals 66, 225 auch RGZ Bd. 113, 207.

einer Behörde beziehen. In beiden bisher genannten Fällen bleiben die beteiligten Behörden in ihrem verfassungsmäßigen Bestande unberührt. Ein Amt kann durch sie gar nicht „aufhören", wie es § 24 R.Bea.G. als Folge der Umbildung erfordert.

Eine Umbildung im Sinne des § 24 muß daher notwendig einen Begriff in die Verfassung einer Behörde enthalten. Denn nur in diesem Falle kann „infolge" einer organisatorischen Anordnung ein Amt „aufhören".

II. Neben den bisher erwähnten Anordnungen über die Behördenelemente spielen im Rahmen der Behördenorganisation noch eine Reihe von Maßnahmen eine Rolle, welche ebenfalls der Erhaltung und Ausfüllung des staatlichen Behördenorganismus dienen. Dies sind die Geschäftsordnungen (auch Geschäftspläne oder allgemeine Dienstanweisungen) für die innere Funktion einer Behörde.

Die Frage, ob derartige Anordnungen als Bestandteil der Behördenerrichtung, kürzer: Organisationsnormen anzusehen sind, hat schon Schmidt [195] aufgeworfen. Die Beantwortung machte er von demjeweiligen Inhalt einer derartigen Geschäftsordnung abhängig. Jedenfalls ist nach seiner Meinung die Geschäftsordnung schon aus dem Grunde nicht notwendiger Bestandteil der Errichtung, weil sie oft von den Behörden selbst festgesetzt werden könne, also deren Existenz voraussetze.

Das ist richtig. Freilich ist damit nicht ausgeschlossen, daß eine Geschäftsordnung im einzelnen Falle auch Organisationsnormen enthält. Und zwar kann sowohl eine errichtende als eine abändernde Organisationsnorm in der Geschäftsordnung enthalten sein.

Wenn z. B. in § 1 Abs. II der gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien, Allgemeiner Teil (G.G.O. I)[196] die Bestellung des Vereinfachungsreferenten angeordnet wird, so liegt hier eine Organisationsnorm vor, welche zwar nicht den Bestand eines Reichsministeriums, aber doch seine innere Verfassung wesentlich berührt.

Damit ist indessen nichts über das Wesen der Geschäftsordnung und ihren wichtigsten Inhalt, nämlich die interne Verfahrensvorschrift der Behörde, ausgesagt. In dieser Richtung sind besonders Richters [197] Bemerkungen hervorzuheben. Richter sucht auch am Beispiel der Geschäftsordnungsvorschriften der Behörden die Dehnbarkeit des herrschenden Rechtssatzbegriffes nachzuweisen. Obgleich die Geschäftsordnungen nach herrschender Ansicht nicht als Rechtsnormen angesehen würden, enthielten doch auch sie in weitem Umfange Vorschriften, die empfindliche Eingriffe in Freiheit und

195. Diss. S. 10.
196. Triepel, Quellensammlung, S. 320, 5. Aufl.
197. Organisationsgewalt.

Eigentum der Bürger darstellten. Es sei für den rechtsuchenden Bürger ebenso wichtig, ob der Geschäftsgang einfach oder umständlich sei, oder ob eine gesetzliche Verfahrensnorm eine bestimmte Geschäftsbehandlung vorschreibe. Die Normen über die sachliche und örtliche Zuständigkeit der Gerichte unterschieden sich z. B. im Wesen nicht von den Vorschriften der Geschäftsverteilungspläne über die interne Zuständigkeit der Kammern oder Senate. Wollte man solchen Erwägungen folgen, so läge der Gedanke nahe, auch in allen diesen Vorschriften, z. B. über Aktenbehandlung, Registratur und Kanzlei Rechtsnormen zu erblicken. Denn jede dieser Bestimmungen ist geeignet, einmal einen „Eingriff" in Freiheit und Eigentum zu erzeugen.

Gegen eine solche Argumentation sprechen aber letzten Endes die bereits geltend gemachten Bedenken. Es hieße der herrschenden Lehre unrecht tun, wollte man in ihr die Rechtfertigung für solche Konsequenzen suchen. Man kann die Geschäftsordnungsvorschriften vernünftigerweise nur dahin verstehen, daß sie die allgemeinen Rechtsnormen über die Organisation individualisieren und für die praktische Handhabung brauchbar machen. Sie sind allerdings keine bloße Auslegung (Deutung) der ursprünglichen Organisationsnorm, sondern enthalten verbindliche Spezialbestimmungen, die in organisatorischer Hinsicht als Anwendung und Erfüllung der Ursprungsnorm anzusehen sind. Deshalb sind sie keine selbständigen Rechtsnormen, sondern beruhen lediglich auf solchen.

Von besonderer Bedeutung sind hier die Vorschriften über die Geschäftsverteilung, welche nach sachlichen (Materien) oder formellen (z. B. Anfangsbuchstaben der Namen) Gesichtspunkten erfolgen. Derartige Verteilungspläne sind im rechtlichen Sinne nicht etwa Bestimmungen über die Behördenverfassung und daher Rechtsnormen. Die Gliederung eines Amtsgerichtes in verschiedene Abteilungen dient lediglich der Durchsetzung der grundsätzlichen Norm, daß das Gericht in Einzelrichtern handelt. Die für diese Gliederung maßgeblichen Gesichtspunkte sind hier gleichgültig. Dagegen ist die grundsätzliche Gliederung eines Amtsgerichtes in Richter und Geschäftsstelle eine Norm über die Verfassung des Gerichtes, welche als Rechtsnorm festliegt und von keiner Geschäftsordnung geändert werden kann.

Die Normen über das Verfahren vor einer Behörde sind nur insofern Rechtsnormen, als sie den Inhalt des Amtes bestimmen. Sie sind nicht rein organisatorische Anordnungen, sondern reichen ihrem Wesen nach über den Bereich der Organisationsgewalt hinaus.

§ 7. Die Einziehung der staatlichen Behörden.

Bei den Untersuchungen über den Inhalt der Organisationsgewalt messen die bisherigen Schriftsteller im allgemeinen dem

Umstand eine zu geringe Bedeutung zu, daß auch die Einziehung der staatlichen Verwaltungseinrichtungen Akt der Organisationsgewalt ist. Daher ist z. B. folgende Begriffsbestimmung unrichtig: „Die Tätigkeit . . ., welche darauf gerichtet ist, die Behörden einzurichten und in Gang zu halten, wird als Behördenorganisationsgewalt bezeichnet."[198] Die Behördeneinziehung darf in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden. Die Fähigkeit des Inhabers der Organisationsgewalt, durch Behördeneinziehungen unter Umständen ganze Verwaltungszweige lahmzulegen oder ganze Landesbezirke von Behörden zu entblößen, ist von einer politischen Tragweite, welche eine Untersuchung dieser Anordnungen ohne weiteres rechtfertigt. Das ist besonders im Hinblick auf die Sparmaßnahmen des Reiches und der Länder geboten.

Wenn diese Seite der organisatorischen Anordnungen bisher nicht beachtet worden ist, so hatte das seinen Grund darin, daß in den vergangenen Jahrzehnten nur Behörden-Errichtungen im Hinblick auf den Haushaltsplan eine Rolle spielten.

Die Behördeneinziehung, der Gegensatz der Errichtung, war schon dem kanonischen Rechte bekannt: suppressio.[199] Die suppressio erfolgt in der Regel[200] wegen der eingetretenen Zwecklosigkeit einer Behörde, sei es, daß der Zweck nicht mehr von ihr erfüllt wird, sei es daß er erreicht ist. Die Aufhebung erfolgt theoretisch durch die Aufhebung oder den Widerruf des Stiftungsbefehls.

Die bloße Aufhebung eines Behördenelementes ist zur Aufhebung der Behörde nicht genügend. Es wäre auch widersinnig, den Sitz einer Behörde aufzuheben, die Behörde aber bestehen zu lassen. Eine Ausnahme macht allerdings das Amt. Es kann vollständig aufgehoben werden oder auch erlöschen, ohne daß die Behörde selbst der Aufhebung verfällt. Man wird in solchen Fällen das vollständige Bestehen der Behörde theoretisch damit begründen können, daß als Amtsbereich der Behörde (abgesehen von Restaufgaben, Materialverwertung) noch eine Bereitschaft zur jederzeitigen neuen Übernahme eines Amtes bestehen bleibe, durch welche das Element der Amtswaltung hinlänglich erfüllt werde.

Festzuhalten ist der Grundsatz: eine Behörde, welche erlöschen soll, muß ausdrücklich eingezogen werden. Wenn man die Anordnung über die Errichtung als Rechtsnorm anzusehen hatte, so wird das auch bei der Anordnung über die Einziehung gelten. Die Aufhebung einer Rechtsnorm muß ihrer Natur nach immer Rechtsnorm sein, da sie ihrem Wesen nach dieselben Materien regelt wie jene, nur im umgekehrten Sinne.

198. Giese, Dt. Verwaltungsrecht (1930) S. 41.
199. Vgl. Schmidt, Diss. S. 17.
200. Hinschius, Kirchenrecht II 364 ff.

Ein besonderes Problem, welches bei der Behördenaufhebung zu beachten ist, ist die restlose Abwickelung der etwa noch wahrzunehmenden Restaufgaben oder auch die Materialverwertung. Eine Nachwirkung der Behörde nach ihrer Aufhebung ist nicht möglich. Eine „Liquidationsbehörde" gibt es nicht.[201] Im Deutschen Reiche hilft sich die Staatspraxis in solchen Fällen durch die Einschaltung der für diese Zwecke besonders gebildeten „Restverwaltung für Reichsaufgaben",[202] der gelegentlich derartige Rest-Zuständigkeiten übertragen werden.

§ 8. Der Gesamtzusammenhang der Organisation.

I. Staatseigene Organisation im allgemeinen.

Während bisher die einzelne Behörde als einzelner organisatorischer Sachverhalt gesehen wurde, kommt es nunmehr darauf an, den organischen Zusammenhang, die „Einheit aller Organisation", von welcher anfangs (§ 4) ausgegangen wurde, wieder gedanklich herzustellen. Ist es doch gerade der Sinn der Organisationsnormen, eine zweckentsprechende Zusammenordnung der realen Organisationsteile im Staate vorzunehmen. Denn nur so ist der Behördenapparat als geeignetes Mittel zur Erfüllung der Staatszwecke zu werten.

Ein Mindestmaß von Anforderungen für sinnvolle Organisation ergibt sich aus dem erwähnten Prinzip der staatlichen Formalrepräsentation durch die Behörden. Die jeweilige Repräsentationsfunktion einer Behörde muß im Verhältnis zu derjenigen aller anderen Behörden scharf abgegrenzt sein. Da der Staat nur durch seine Organe handeln und in Erscheinung treten kann, müßte jede Unklarheit über die Zuständigkeit der Organe von bedenklichen Folgen sein. Weder darf für einen Staatszweck eine doppelte Behördenzuständigkeit bestehen, noch darf es an einer solchen mangeln. Man kann dieses Erfordernis als das der Lückenlosigkeit oder der ständigen Verantwortbarkeit der Organisation bezeichnen.

Die Beachtung dieser Notwendigkeiten kann in verschiedenen Organisationsprinzipien zum Ausdruck kommen, deren wichtigste zu erwähnen sind.

An erster Stelle ist die Gliederung der Staatsverwaltung nach Ressorts zu berücksichtigen. Diese Gliederung bezieht sich in erster

201. Über die sogen. „Abwickelungsstellen" vgl. Saemisch, Der Reichssparkommissar, S. 38.

202. Vom 15. 10. 1923. s. Anhang und z. B. 28. 11. 1923. Jetzt aufgelöst; VO vom 18. 3. 1933 (RGBl. I 120). Vgl. über diese Behörde auch Saemisch, a. a. O. S. 38.

Linie auf die obersten Staatsbehörden in der Zentralinstanz, kann aber in den Lokalinstanzen wiederkehren. Unter Ressorts versteht man sachliche, spezielle Tätigkeitsbereiche, welche voneinander abgetrennt worden sind, damit durch jeweils verschiedene Sachbearbeiter eine möglichst hochstehende Facharbeit geleistet werden kann.[203] Aus dem klassischen Altertum[204] ist diese Einteilung der Staatsverwaltung nach Ressorts überliefert worden. In der Regel unterscheidet man die folgenden fünf: Inneres, Äußeres, Justiz, Finanzen und Krieg.

Diese Ressorteinteilung ist von den europäischen Verwaltungsstaaten übernommen und weiter ausgebildet worden.[205] So wurden in Preußen durch die Stein'sche Reform im Jahre 1808 die fünf sachlichen Ressorts an die Stelle der bis dahin bestehenden örtlich-regionalen „Ressorts" gesetzt.[206] Und auch in den anderen deutschen Staaten hat dieselbe Gliederung im Kern bestanden.

Die sachliche Einteilung der Staatstätigkeit ist von dem Prinzip der Gewaltenteilung zu unterscheiden. Auch dieses stammt aus dem klassischen Altertum und ist als verfassungsrechtlicher Grundsatz sehr früh angewandt worden.[207] Es kehrt dann in der neueren Staatsgeschichte Europas als Forderung und Recht wieder.[208] Ein deutlicher Ausdruck liegt in der richterlichen Unabhängigkeit.[209]

Das Prinzip der Gewaltenteilung ist eine Maxime, die durch organisatorische Maßnahmen allein nie erfüllt werden kann. Selbst die Begründung völlig getrennter Behörden für die Exekutive und die Justiz würde hierzu nicht genügen. Zwar würde dadurch erreicht erreicht werden, daß die Ausübung der Rechtsprechung und der Verwaltung in der Hand verschiedener Persönlichkeiten läge,[210] und daß dann „der Richter nicht die Gewalt eines Bedrückers" hätte.[211]

Indessen würde diese Teilung nach organisatorischen Gesichtspunkten sich nie auf die höheren Staatsorgane erstrecken können,

203. Drews, Probleme der Verwaltungsreform, S. 35.
204. Z. B. Aristotales, Politik IV. Buch Kap. 15. In der Übersetzung von Rolfes. S. 154.
205. Der Grad der Spezialisierung war in den europäischen Staaten verschieden. Am weitesten ging er in Frankreich, wo bisweilen über 20 Ressorts bestanden. Hierüber auch unten § 18.
206. Giese, Verwaltungsrecht, S. 5.
207. Z. B. Aristoteles, Politik IV. Buch Kap. 14. In der Übersetzung von Rolfes S. 150. Etwa auch Thukydides, Peloponnes. Krieg V Kap. 18. (Delphischer Frieden!).
208. Z. B. Bill of rights 1689 I Ziff. 3.
209. Belgische Verfassung von 1831 Art. 94. Preuß. Verf. v. 1850 Art. 96. Weim.R.Verf. v. 1919 Art. 105. Vgl. auch Carl Schmitt a. a. O. S. 131.
210. Bill of rights 1689 I Ziff. 3.
211. Montesquieu vgl. Hatschek Staatsrecht II 621.

da diese nicht der Organisationsgewalt unterliegen.[212] Das staatspolitische Ziel der Gewaltenteilung wäre also gerade in den einflußreichsten Organen nicht verwirklicht. Das Ziel der Gewaltenteilung kann also letzten Endes nur durch die Verfassung und ihre Rechtsnormen näher gebracht werden.[213] Es liegt außerhalb des Bereichs der Organisationsgewalt.

Die Ressorteinteilung der Zentralinstanzen braucht sich nicht notwendig in den Lokalinstanzen fortzusetzen. Die Mehrzahl der einer Behörde übertragenen Ämter kann in den sachlichen Bereich mehrerer Ressorts fallen. Die Behörde ist dann Organ mehrerer Ressorts. Die Lokalinstanz kann reine „Zweigstelle" einer Zentralinstanz sein, sie kann auch „Unterinstanz" in dem Sinne sein, daß ihre Amtsträger nach dem Inhalt ihres Amtes dem Zentralwillen unterworfen sind.

Der bereits gekennzeichnete geschichtliche Vorgang der „Spezialisierung" der Ressorts pflanzt sich innerhalb der Ressorts ständig fort. Er zeigt sich dort in der Bildung von Spezialbehörden und ist in dieser Weise namentlich im Deutschen Reiche in Erscheinung getreten.[214]

Die Gliederung in Lokalinstanzen ist organisatorisch die Begründung mehrerer gleichartiger Behörden mit verschiedener örtlicher Zuständigkeit und verschiedenem Sitz. Sie ist also organisatorische Anordnung und als Bestandteil der Organisationsgewalt anzusehen. Soweit also nicht äußere Bindungen bestehen, ist der Inhaber der Organisationsgewalt für die Durchführung einer zweckentsprechenden „Dekonzentration"[215] der Staatsverwaltung verantwortlich. Hierin liegt offenbar eines der wichtigsten politischen Machtmittel, die als Bestandteil der Organisationsgewalt anzusehn sind. Die Bestimmung der Behördensitze ist für Städte und ganze Landesteile von vielfacher Bedeutung. Die Entblößung einer Provinz von Behörden kann (im Rahmen des Zulässigen) ein politisches Machtinstrument von empfindlicher Schärfe sein.[216] Diesen Bereich der Organisationsgewalt kann man als Territorialpolitik bezeichnen. Hier gelten für den Inhaber der Organisationsgewalt zwar in der Regel die Grundsätze sparsamer Staatsführung. Doch können höhere Staatsinteressen erfordern, daß z. B.

212. Vgl. oben § 2.
213. Vgl. § 1.
214. Lassar, Jahrb. öff.R. 1926, S. 11 spricht hier von einem „behördengeschichtlichen Prozeß". Vgl. § 11.
215. Drews, a. a. O. S. 46.
216. Die integrierende Bedeutung der Sitze von Behörden geht z. B. aus den Bemühungen um den Sitz des Reichsgerichts, der Reichsbehörden in München und Stuttgart hervor.

einer bedrohten Provinz oder einem Landesteil entgegen wirtschaftlichen Grundsätzen traditionelle Behörden im Interesse des Staatsganzen belassen werden.

Die nach verschiedenen Grundsätzen mögliche Gliederung des staatlichen Behördenapparates hat allerdings nur dann Sinn, wenn sie nicht einen völligen Zerfall aller staatlichen Willensäußerungen bedeutet. Die theoretische Einheit des Staatswillens muß stets praktisch verwirklicht werden können. Das hierzu erforderliche System der Abhängigkeit aller Staatsorgane von höchsten, einheitlichen Willensträgern wird durch das Wort „Behördenhierarchie" gekennzeichnet.

Die „administrative" Verantwortlichkeit innerhalb dieser Hierarchie ist das notwendige Gegenstück zu der „parlamentarischen" Verantwortlichkeit der Minister.[217]

II. Probleme bundesstaatlicher Organisation.

Das Vorhandensein eigener niederer Staatsorgane ist auch in einem Bundesstaate notwendig für die Erreichung spezifischer Bundeszwecke,[218] selbst wenn grundsätzlich die „Ausführung der Gesetze" den Einzelstaaten obliegt. Damit ist gesagt, daß nach Maßgabe seiner Bundesverfassung der Bundesstaat auch eine ihm selbst zugehörige Organisation ausbilden kann, welche rechtlich und tatsächlich mit den Verwaltungen der Einzelstaaten nichts zu tun hat, sondern eine in sich selbständige Ordnung darstellen muß. Ein derartiges Nebeneinander von Bundes- und Einzelstaatsverwaltung ist aus der Reichsgeschichte hinlänglich bekannt. (Vgl. § 16).

Die Organisationsgewalt des Bundesstaates erstreckt sich nur auf die Ordnung solcher öffentlichen Rechtsverhältnisse, welche aus seinem eigenen Amtsbereich fließen und setzt weder die Existenz staatsfremder Rechtssubjekte noch ihrer öffentlichen Rechte und Amtsbereiche voraus. Sie erstreckt sich also grundsätzlich nicht auf die Ordnung solcher öffentlichen Rechtsverhältnisse, welche zu dem Amtsbereich irgendwelcher staatsfremden Rechtssubjekte gehören. Soweit also die Ordnung staatsfremder Körperschaften in Betracht kommt, findet eine vom Staate ausgehende Organisation nur auf Grund besonderer Amtsrechte nach Maßgabe der Verfassung statt. Sie kann also auch dem Inhaber der staatlichen Organisationsgewalt nur kraft besonderer Ermächtigungen zustehen.

Danach ergibt sich, daß in Bundesstaaten die Organisationsgewalt der Gliedstaaten für ihren Bereich neben derjenigen des

217. Vgl. G. Jellinek: Die Entwickelung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie, Grünhut's Zeitschr. X (1883), S. 304, 317.
218. Z. B. die Aufsicht über die Gliedstaaten.

Gesamtstaaates besteht. Die nebeneinander bestehenden Organisationen können nach verschiedenen Gliederungsprinzipien verwaltet werden. Bundesbehörden und Einzelstaatsbehörden stehen in zwei getrennten Hierarchien[219] nebeneinander. Wenn Art. 14 der Reichsverfassung vom 11. 8. 19. sagt, daß Reichsgesetze grundsätzlich von den Ländern ausgeführt werden, so steht ihnen eine volle organisatorische Freiheit kraft ihrer selbständigen Organisationsgewalt zu.

Der Bundesstaat wird indessen in allen wichtigen Verwaltungszweigen gesetzliche Anweisungen für die einzelstaatliche Behördenorganisation geben. Diese Anweisungen, z. B. in der Justizgesetzgebung, sind vom organisatorischen Standpunkt aus unvollständige Organisationsnormen. Durch sie tritt keine Behörde ins Leben, weil es an einer ordnungsmäßigen Errichtung fehlt. Die Errichtung selbst, d. h. der Erlaß der vollständigen Organisationsnorm (unter teilweiser Bezugnahme auf die reichsgesetzlichen Vorschriften) steht den Einzelstaaten kraft ihrer Organisationsgewalt zu. Alle diese Behörden sind also Behörden der Einzelstaaten, nicht etwa solche des Bundesstaates.

Was von dem Verhältnis zwischen Bundesstaat und Gliedstaat gesagt wurde, gilt entsprechend für das Verhältnis zwischen dem Staat und den in ihm bestehenden sonstigen öffentlichen Korporationen, welche kraft ihrer besonderen Hoheitsrechte eigene Verwaltung ausüben und hierzu eigene Behörden organisieren, welche in einem für sich bestehenden organischen Zusammenhang stehen. Soweit nicht auch diese öffentlichen Korporationen (z. B. Gemeinden, Gemeindeverbände, Kirchen, Sozialversicherungsträger, wirtschaftliche Selbstverwaltungskörper) durch gesetzliche Anordnungen an bestimmte organisatorische Gliederungsformen gebunden sind, steht ihnen die organisatorische Autonomie zu. Auch sie können also Organisationsnormen erlassen, welche dieselben Eigenschaften besitzen wie die Organisationsnormen des Staates, d. h. vor allem: Setzung objektiven Rechtes bedeuten können.

Soweit der Staat in die Organisation der in ihm bestehenden öffentlichen Körperschaften eingreift, übt er nicht seine Organisationsgewalt, sondern seine ihm den Korporationen gegenüber zustehenden Aufsichtsrechte aus. Er bedarf daher im Hinblick auf jede einzelne dieser Korporationen einer ausdrücklichen Zuständigkeitsbestimmung. Besonders deutlich wird die organisatorische Autonomie der öffentlichen Korporationen im Staate bei der Einrichtung ihrer Verwaltungskörper, bei welcher sie, abgesehen

219. Die Begleiterscheinungen dieser Trennung, z. B. die Inkongruenz der Verwaltungsbezirke, werden oft beklagt.

von Bestätigungen durch Aufsichtbehörden bei Personalbesetzungen, in der Regel völlig frei sind.

Aus dem Nebeneinanderstehen der beiden Verwaltungskörepr folgt ferner, daß die bloße Übertragung eines Amtes auf eine staatsfremde Behörde diese noch nicht ohne weiteres zur Staatsbehörde macht.[220] Eine derartige „gemeinsame" (Kommunal- und Staats-) Behörde kann nur durch ausdrückliche besondere Anordnung entstehen. Die offenbar entgegengesetzte Ansicht Hubers[220] ist nicht haltbar.

Die Regel ist vielmehr, daß durch die Amtsübertragung zwei Behörden entstehen, welche sich in ihrem Amtsträger decken. Das heißt: die realen Organisationsbestandteile einer staatsfremden Behörde dienen zugleich als solche einer staatseigenen Behörde. Es ist aber nicht zu übersehen, daß in Wahrheit zwei Behörden vorliegen. Mit Recht hat Laband[221] darauf hingewiesen, daß es den Charakter einer Behörde als Reichsbehörde nicht verletze, wenn die Amtsträger nicht Reichs-, sondern Landesbeamte seien.[222]

Diese Erscheinung ist im Verhältnis zwischen den deutschen Einzelstaaten, z. B. in Form der sog. Gerichtsgemeinschaften, seit langer Zeit bekannt. Sie spielt aber auch im Verhältnis zwischen Reich und Land eine Rolle. Die Tatsache, daß nach der Gründung des Norddeutschen Bundes mehrere preußische Behörden der Reichsleitung als Reichsbehörden zur Verfügung gestellt wurden (z. B. preuß. Oberrechnungskammer als Reichsrechnungshof), war der Beweis für diese Möglichkeit.

Der im Verhältnis zwischen Reich und Land für diese Behördengemeinschaft geprägte Ausdruck „Mediatverwaltung" kennzeichnet das Wesen einer derartigen Verwaltung im bewußten Unterschied von der Auftragsverwaltung. Eine Mediatverwaltung war z. B. bei der Reichswasserstraßenverwaltung lange Zeit praktisch.[223] Die hiermit zusammenhängenden staatspolitischen und rechtlichen Fragen sind noch in Fluß (unt. § 16.).

III. Im Gegensatz zu dieser Verwaltung durch Behörden im eigentlichen Sinne, also durch die Organe öffentlicher Anstalten oder Körperschaften, steht die Verwaltung durch die Organe von juristischen Personen des Privatrechts, die vom Staate zur Erfüllung gewisser Staatszwecke herangezogen

220. Huber, Rechtsformen der wirtsch. Selbstverwaltung. Verw. Archiv 1932, S. 322.
221. Staatsrecht, 5. Aufl. I 367.
222. Über den besonderen Fall des § 1 Abs. II des Ges. über Arbeitsvermittl. u. Arbeitslosenvers. Syrup, R.Verw. u. Pr.Verw.Bl. 1929, 662 ff. Vgl. auch unten S. 67.
223. Jahrb. öff.R. 1932, S. 101 ff.

oder erst ins Leben gerufen werden. Die Geschäftsleitungen dieser Privatrechtssubjekte ersetzen dann die staatliche Behörde. Beispiele für ein derartiges Verfahren mehren sich gerade in der neueren Zeit im Deutschen Reiche. Man denke etwa an die Zentralstelle für Außenhandel,[224] die Technische Nothilfe G.m.b.H.,[225] die Deutsche Pädagogische Auslandsstelle, e. V., oder die Reichsstelle für Siedlerberatung.

Diese Gründungen erfolgen in der Weise, daß der Staat als Privatrechtssubjekt die Funktionen des oder der Gründer versieht und sich durch die Satzung den erforderlichen Einfluß, welcher formell kein obrigkeitlicher (hierarchischer) ist, sichert. Dies ist freilich keine Regel. Die Übernahme bestehender Formationen ist möglich,[226] ebenso etwa Vereinbarungen zwischen mehreren Ressorts[227] oder zwischen Reich und Land.[228]

Es ist die Frage erhoben worden, ob es sich bei diesen Organismen um öffentliche oder um rein privatrechtliche Erscheinungen handelt.[229] Diese Frage ist nicht einheitlich zu beantworten, denn die Bildungen sind mannigfaltig und verschieden voneinander und die Grenzen zwischen der „öffentlichen" und der „privaten" Sphäre sind flüssig. Daher ist die Lage des einzelnen Falles entscheidend. Lassar[229] will es im Anschluß an Triepel[230] darauf abstellen, ob Rechtsverhältnisse vorliegen, „bei denen nach dem Urteile der Rechtsquelle das öffentliche Interesse in überwiegendem Umfange gegeben ist."

Dabei ist auch Rücksicht darauf zu nehmen, daß der Charakter derartiger Dienststellen sich infolge von verwaltungsmäßigen Eingriffen und einer Steigerung des „öffentlichen Interesses" verändern kann. So waren beispielsweise die Außenhandelsstellen ursprünglich Veranstaltungen des Deutschen Großhandels mit dem Ausland, trugen also rein privaten Charakter. Durch die späteren Maßnahmen des Reiches wurden sie völlig umgebildet.[231] Das Reichsgericht hat sie jetzt mit Recht sogar als „Anstalten des öffentlichen Rechts" bezeichnet.[232]

224. Vgl. z. B. über diese Kraus, Der auswärtige Dienst S. 391 ff. 402 ff. mit den maßgebenden Erlassen und Denkschriften. Ferner Lassar, Jahrb.öff.R. 1926, S. 76.
225. Vgl. z. B. über diese Medicus, Jahrb.öff.R. 1932, S. 34 f. mit den Richtlinien des Reichministers des Innern.
226. So bei der Reichsstelle für Siedlerberatung.
227. Zentralstelle für Außenhandel. Siehe aber nächste Seite.
228. Deutsche Pädagogische Auslandsstelle.
229. Lassar, Jahrb.öff.R. 1926, S. 48, 49 ff.
230. Der Konviktorienbeitrag der Landschaft Norder-Dithmarschen, Festg. f. Brunner 1914. S. 545.
231. Vgl. Kraus, Ausw. Dienst a. a. O.
232. RGZ. Bd. 130, S. 169, 175.

In der Begründung und der Betrauung von derartigen privatrechtlichen Stellen mit Verwaltungsaufgaben liegt, rechtsgeschichtlich betrachtet, eine Rückkehr zu den ursprünglichen Verwaltungsformen des Staates:

Durch einzelne Rechtsakte (des Privatrechts) beschafft der Staat die Funktionäre, die er zur Erreichung bestimmter Zwecke benötigt. Der Unterschied ist hier nur der, daß nicht (wie ursprünglich) natürliche Personen, sondern juristische Personen mit der Wahrnehmung der jeweiligen Aufgabe betraut werden. Diese juristischen Personen verdienen daher auch nicht die Bezeichnung „Behörde." Sie haben mit der Behörde nur die Eigenschaft gemeinsam, daß sie ebenfalls über den Wechsel der einzelnen menschlichen Arbeitskräfte hinaus Bestand haben.

Gegen die hierin liegende Rückkehr der Staatspraxis zu längst überwundenen Verwaltungsformen könnte man vom rein organisatorischen Standpunkte aus Bedenken erheben. Denn auf der einen Seite finden sich dort Wege, auf denen die Ausgaberegeln des Haushaltplanes umgangen werden können, auf der anderen Seite kann eine gewisse Unsicherheit in der staatlichen Verantwortung eintreten, es könnte das Prinzip der „Lückenlosigkeit" oder der „ständigen Verantwortlichkeit" der Organisation verletzt werden. Ist es aber doch gerade Aufgabe der Organisationsgewalt, in dieser Richtung klare Prinzipien walten zu lassen.

Diesen möglichen Nachteilen stehen allerdings, wie die Praxis in Deutschland gezeigt hat, bedeutende Vorteile gegenüber (§ 16).

Da diese Verwaltungsmethode im großen und ganzen noch neueren Datums ist, ist einstweilen noch nicht abzusehen, wie weit die Praxis in ihrer Anwendung gehen wird. Bis jetzt ist man noch nicht dazu übergegangen, Staatsämter von erheblicher Bedeutung auf solche Formationen zu übertragen.

Auf die Reichspraxis wird in dieser Hinsicht an anderer Stelle eingegangen.[233]

§ 9. Sonstige Voraussetzungen für den Bestand staatlicher Verwaltungseinrichtungen.

„Die Stiftung macht die Behörde noch nicht lebendig".[234] Leben gewinnt sie erst durch die Einrichtung. Es würde aber eine sinnlose Aufzählung bedeuten, wollte man die sämtlichen möglichen Formen der Materialbeschaffung zusammenstellen.

Indessen ist mit Rücksicht auf die etatrechtliche Seite der An-

233. Namentlich unten § 11 S. 78 ff. § 16 S. 104.
234. Triepel, Reichsaufsicht, S. 585.

gelegenheit auch hinsichtlich der reinen Materialbeschaffung die Grenze der Organisationsgewalt zu umreißen. Die staatsrechtliche Bedeutung des Haushaltsplanes liegt in einer Bindung der Regierung und aller nachgeordneten Staatsorgane an die dort eingesetzten Ausgabebeträge. Diese durch etatrechtliche Grundsätze (Spezialität der Ansätze, zeitliche Begrenzung und dergl.) nach Maßgabe der Reichsverfassung (Art. 85) und der Reichshaushaltsordnung vom 31. 12. 1922 [235] im einzelnen festgelegte Bindung ist für die Funktion des staatlichen Verwaltungsapparates von Wichtigkeit. Derartige Bindungen liegen beispielsweise in der Verpflichtung zur sparsamen Führung der Reichsverwaltung (§ 26 I R.Haush.O.), Haftung für Haushaltsüberschreitungen (§ 32 R.H.O.), und ähnlichen Bestimmungen. Zu diesen Vorschriften sind sodann noch solche wie die „Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden" zu zählen (R.Min.Bl. 1929 S. 49) oder die Anweisungen zur sparsamen Wirtschaftsführung, Stelleneinsparung und ähnlichen Maßnahmen, wie sie z. B. in den Gesetzen und Verordnungen vom 26. März 1921, 30. März, 14. September 1922, 22. März, 4. Juni, 18. November 1923, 5. Februar 1924, im besonderen auch schon vom 9. 10. 1920 [236] enthalten sind.

Die Kehrseite dieser Bindungen liegt schließlich in den aus § 17 R.Haush.O. folgenden Einschränkungen: „In den Haushaltsplan dürfen nur solche Ausgaben aufgenommen werden, die für die Aufrechterhaltung der Reichsverwaltung oder zur Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Reichs notwendig sind".

Gegenüber diesen strengen Bindungen der Staatsorgane an den Haushalt gibt es nur sehr beschränkte Ausdehnungsmöglichkeiten für eine nicht kontrollierte Materialbeschaffung in der Verwaltung. Eine solche liegt in dem § 16 R.Haush.O. („Zur Selbstbewirtschaftung überwiesene Mittel").

In der Praxis besteht demnach eine weitgehende Beschränkung der organisatorischen Betätigung durch die zur Feststellung des Haushaltes berufenen Organe. Diese Beschränkung engt jedoch nicht die Organisationsgewalt als solche ein, sondern sie besagt lediglich, daß exekutorische Akte, welche der Einrichtung von Behörden dienen, soweit sie etatmäßige Mittel erfordern, von etatmäßiger Bewilligung abhängig sind.

Es ist also in erster Linie festzustellen, daß Organisationsnormen über Errichtung, Umbildung oder Aufhebung von Behörden in keiner Abhängigkeit vom Haushaltsplane stehen. Die Organisations-

235. Vgl. Triepel, Quellensammlung, 5. Aufl. S. 191; RGBl 1923 II 17, 1930 II 693, 960.

236. Diese und andere Anordnungen sind im Anhang zitiert.

norm als solche verletzt kein Recht der den Haushaltsplan feststellenden Organe, auch wenn eine neue Behörde errichtet wird. Durch die Organisationsnorm wird weder eine Ausgabe geleistet, noch eine sonstige vermögensrechtliche Verpflichtung des Reiches begründet. Nicht die Errichtung, sondern nur die Einrichtung der Behörde unter Verbrauch nichtbewilligter Mittel würde den Haushaltsplan verletzen. Wird für die Dotierung einer neuen Behörde die Einstellung in den Haushaltsplan begehrt, so haben die den Haushaltsplan feststellenden Organe es in der Hand, das wirkliche Lebendigwerden der Behörde durch Verweigerung dieses Ausgabepostens zu verhindern.

Die entsprechende Macht können diese Organe hinsichtlich der Lahmlegung bestehender Behörden ausüben. Sie haben aber auch hier lediglich die Möglichkeit, einen einseitigen, in „negativer" Richtung liegenden Einfluß auf die Gestaltung der Reichsverwaltung auszuüben. Ihr Einfluß ist also auch nur ein mittelbarer. Spezielle organisatorische Befugnisse stehen ihnen nicht zu.

Daraus folgt insbesondere, daß die Einstellung eines neuen Etattitels für eine neue Behörde nicht als Errichtungsakt anzusehen ist und ihn auch nicht ersetzen kann. Der Etattitel enthält nur die Bewilligung der zur Einrichtung der Behörde erforderlichen Mittel. Die Errichtung der Behörde kann (selbst bei Zuständigkeit derselben Organe) nur durch eine ausdrückliche und vollständige Errichtungsnorm (§ 5) vollzogen werden. Der Haushalt erwähnt aber lediglich den Namen der Behörde, unter Umständen den Sitz, jedoch weder das Amt noch die Verfassung, während die hierarchische Einordnung lediglich aus der Stellung im Plan geschlossen werden könnte.

Eine Behördenerrichtung durch den Haushaltsplan als hinreichenden Ersatz eines Errichtungsaktes anzusehen, scheint daher nicht angängig. Ebensowenig ist eine bewußt nur durch den Haushaltsplan erfolgende Behördenerrichtung (und Aufhebung) als ordnungsmäßig anzusehen. Entgegenstehende Fälle aus der Reichspraxis [237] beweisen, daß über diese Rechtslage nicht immer die nötige Klarheit bestanden hat.

Wenn der Reichstag in seiner Resolution vom 27. 9. und 12. 10. 1867 [238] erklärte, daß „die Errichtung neuer Behörden oder Beamtenstellen nicht ohne vorgängige Bewilligung durch den Etat oder durch ein besonderes Kreditgesetz erfolgen dürfte", so sollte damit wohl nicht gesagt werden, daß die Behördenerrichtung durch

237. Z. B. Reichsjustizamt und Reichsschatzamt: Etatgesetz v. 23. 12. 1876 (RGBl. S. 244). Etatgesetz v. 30. 3. 1879 (RGBl. S. 39).
238. Stenogr. Ber. I 118 ff. 128, 385. Drucks. Nr. 20 des Reichst. I 1867; Thudichum S. 220.

die etatmäßige Bewilligung tatsächlich erfolge. Es sollte offenbar die Wirksamkeit neuer Errichtungen von der Bewilligung abhängig gemacht werden.

Die gleiche Bedeutung kommt offenbar der Erklärung des Abgeordneten Twesten[238] zu. Wenn er äußert, daß nach deutschem Staatsrechte die „Errichtung neuer Behörden- oder Beamtenstellen und die Erhöhung fester Beamtengehalte nicht stattfinden dürfe", ohne im Etat genehmigt zu sein, so gebraucht er offenbar das Wort „Errichtung" nicht in dem technischen Sinne, den wir mit dem Ausdrucke verbinden.

Im übrigen ist auf die reichsrechtliche Bedeutung dieser und anderer Äußerungen an anderer Stelle näher einzugehen (§§ 13 15).

Eine andere Frage wäre es, ob der außerhalb des Haushaltes ergehende Errichtungsbefehl sich etwa auf die im Haushaltsplane enthaltenen Angaben beziehen könnte. Die Frage wird man bejahen dürfen. Es könnte beispielsweise durch eine Blankettverordnung die „Errichtung der im Haushaltsplan vom . . . genannten Finanzämter" angeordnet werden. Ähnlich verfährt das Auswärtige Amt, wenn es eigene Publikationen der Neuerrichtungen von Außenbehörden unterläßt und die Einrichtung der Behörden nur von der Einstellung in den Haushaltsplan abhängig macht.[239] Durch eine ohne Rücksicht auf den Haushaltsplan erfolgende Errichtung würde der Inhaber der Organisationsgewalt mithin andere verfassungsmäßige Rechte nicht verletzen. Solche vorgängigen Errichtungen müssen oft sogar die Regel bilden, da nicht selten eine Behörde ad hoc zu beschaffen ist. Diese Auffassung steht im Einklang mit der Übung und den Bedürfnissen der Praxis im Deutschen Reiche. So wurde z. B. das Bundeskanzleramt durch den Erlaß vom 12. 8. 1867 (BGBl. S. 29) ins Leben gerufen, während seine etatrechtliche Anerkennung erst nachträglich im Haushaltsgesetz erfolgte.[240] Ebenso erklärte der Präsident des Reichskanzleramtes am 13. 4. 1872 im Reichstage gegenüber dem Abgeordneten Richter, welcher die Schaffung der neuen Stelle eines Chefs der Admiralität unter Berufung auf den Beschluß des Reichstages vom 27. 9. 67 (vgl. oben) beanstandete, folgendes: „Das Gehalt der gedachten Stelle ist weder bewilligt noch bezahlt, der Reichstag hat daher in dieser Beziehung völlig freie Hand" usw.[241]

Im Ergebnis läßt sich also der Satz aufstellen, daß die etatmäßige Bewilligung der erforderlichen Mittel durch die hierzu berufenen Organe zwar eine tatsächliche Voraussetzung für die

239. Über die Praxis des Ausw. Amtes vgl. unten S. 129.
240. Vgl. hierzu Thudichum S. 221 f.
241. Sten. Ber. des Reichstages 1872 Bd. I S. 26, 27.

Beschaffung einer arbeitsfähigen Staatsverwaltung ist, daß aber begrifflich das Recht der Haushaltsfeststellung von der Organisationsgewalt zu trennen ist. Und zwar hat der Haushaltsplan stets nur etwas mit der Einrichtung der Behörden zu tun, nicht aber mit ihrer Errichtung, Umbildung oder Einziehung, welche Gegenstand der Organisationsnormen sind.

§ 10. Inhalt und Inhaber der Organisationsgewalt.

I. Inhalt der Organisationsgewalt.

1) Wenn sich die bisherigen Schriftsteller damit begnügt haben, die Rechtsnatur der Organisationsnormen zu erörtern, so sind sie damit allein in das innere Wesen der Organisationsgewalt nicht eingedrungen.

Diesbezügliche Feststellungen genügen nicht, um aus ihnen allein staatsrechtliche Folgerungen für die Frage zu ziehen, wem im einzelnen Falle organisatorische Befugnisse zustehen.

2) Zu dem wirklichen Inhalt der Organisationsgewalt kann man vielmehr nur dann gelangen, wenn man eine Methode einschlägt, welche nicht die rein juristischen, sondern die politischen Vorgänge in Erwägung zieht, welche den Charakter einer staatlichen Organisation bestimmen. Eine Rechtfertigung für diese Methode scheint mir vor allem in staatsrechtlichen Schriften zu liegen, in welchen die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Politik in der staatsrechtlichen Dogmatik ausdrücklich bejaht worden ist.[242]

Legt man diese Erwägung zugrunde, so ergibt sich nämlich, daß bei der Bildung der staatlichen Organisation in doppelter Richtung politische Zielsetzungen eine Rolle spielen.

Diese politische Sphäre liegt einerseits in dem Gebiete der Behördenerrichtung als solcher und tritt dabei besonders in zwei Punkten in Erscheinung.

a) Unter der Voraussetzung, daß dem Staate aus irgendwelchen historischen Ereignissen eine zu erfüllende Aufgabe erwachse, welche in den Rahmen staatlicher Amtsrechte und Pflichten fällt, steht dem Inhaber der Organisationsgewalt die Entscheidung darüber zu, ob überhaupt eine Behörde errichtet werden, oder ob das Amt bestehenden Staatsbehörden anvertraut oder ob es einem staatsfremden Verwaltungskörper übertragen werden soll.

Die staatspolitische Wichtigkeit dieser Entscheidungen wird offenbar, wenn man beispielsweise an die Errichtung der Reichsverwaltung und des Reichsministeriums für die besetzten Gebiete denkt, wo unter Durchbrechung des Prinzips der sachlichen Ressort-

242. Vgl. Triepel, Staatsrecht und Politik.

teilung ein örtliches Ressort eröffnet wurde. Dasselbe Problem entsteht, wenn man an die durch gelegentliche Notverordnungen errichteten Sondergerichte denkt. Beispiele für das umgekehrte Verfahren, nämlich das bewußte Unterlassen der Behördenerrichtung spielten bisweilen dieselbe Rolle. Bei der Eröffnung der Tätigkeit des Reichskommissars für Preisüberwachung und des Reichskommissars für Arbeitsbeschaffung wurde von den amtlichen Stellen öffentlich darauf hingewiesen, daß man von der Errichtung neuer Verwaltungsbehörden absichtlich absehe. Die Benutzung staatsfremder Behörden für staatliche Verwaltungszwecke ist z. B. bei der Errichtung des Reichskommissars für freiwilligen Arbeitsdienst angewandt worden, bei der amtliche Zuständigkeiten der Organe der Reichsanstalt für Arbeitsvermittelung und Arbeitslosenversicherung begründet wurden.[243]

Demgegenüber stehen auf der anderen Seite Behördenerrichtungen oder -umbildungen, die man geradezu als programmatische politische Akte aufzufassen hat. Beispiele hierfür mehren sich in jüngerer Zeit wieder: Reichskommissar für Arbeitsbeschaffung, Reichskommissar für das Flugwesen, oder auch gelegentliche Pläne zur Verbindung mehrerer Ministerien in einer Hand, z. B. die Verbindung von Wirtschafts- und Arbeitsministerium.[244]

Die Gesamtheit der in derartigen Fällen zu berücksichtigenden politischen Probleme wird man als das Gebiet der sachlichen Behördenpolitik zu bezeichnen haben.

b) Hierzu gesellen sich die Probleme, welche in der territorialen Verteilung der Instanzen liegen. Ein Gegensatz zentralistischer und territorialer Tendenzen ist hier durch organisatorische Maßnahmen zu schlichten, welche die berechtigten Interessen der Landesteile und des Gesamtstaates auszugleichen haben. Dies ist die territoriale Behördenpolitik.

c) Das dritte Moment von politischer Bedeutung liegt im Bereich der Behördeneinrichtung. Es ist bekannt als das Gebiet der Personalpolitik. Seine elementare Wichtigkeit für eine ordnungsmäßige Staatsverwaltung und damit den Bestand des Staates ist erst in den letzten Jahren im Deutschen Reiche deutlicher ins allgemeine Bewußtsein getreten, weil der häufige Wechsel von Parteiregierungen zu einem System der Stellenbesetzung führte, das geeignet war, die sachlich fundierte Stellung des Berufsbeamtentums

243. Vgl. oben S. 60.

244. Nach Niederschrift dieser Arbeit sind die hier angedeuteten Zusammenhänge durch Mußnahmen der Revolution von 1933 bestätigt worden. Die neue Reichsleitung hat durch zahlreiche organisatorische Änderungen und Neubildungen sich die Voraussetzungen für die Durchführung ihrer Ziele zu schaffen versucht. Über diese Maßnahmen im Anhang.

zu unterhöhlen. Durch diese Vorgänge wurde das drohende Schreckbild des im vorigen Jahrhundert in den Vereinigten Staaten von Amerika herrschend gewesenen „spoil"-Systems beschworen, welches in einer vierjährlichen Auswechselung sämtlicher Stellen bestand und in Amerika unendlichen Schaden angerichtet hat.[240]

Dieses Problem der Personalpolitik im Rahmen der Organisationsgewalt konnte in Deutschland umso eher eine Rolle spielen, als es hier im Gegensatz zu den Verhältnissen in anderen Staaten an objektiven Vorschriften für die Stellenbesetzung fehlte. Und namentlich im Parteienstaat (nach dem Jahre 1918) konnte die hier herrschende Unsicherheit zu einer wahren Geißel werden. So sah das fachlich geschulte Berufsbeamtentum in den Parteigängern, welche die Vorteile parlamentarischer Konstellationen zu nutzen verstanden, seine erbitterten Gegner.

Auch an dieser Stelle hat die nationale Revolution von 1933 nachdrücklich angesetzt, um die Staatsgewalt von innen zu befestigen. Das Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums[246] stellt erstmalig Richtlinien für die Personalpolitik in Reich und Ländern auf. Die Pläne zur Vereinheitlichung der Personalvorbildung in Deutschland und zur Ausgleichung der verschiedenen Landesinteressen[247] können von hier aus neuen Antrieb erfahren.

Nach wie vor (und besonders in der Übergangszeit) ist aber dieser Bereich der Organisationsgewalt politisch „heißer Boden", der ein gut entwickeltes Verantwortungsbewußtsein der entscheidenden Staatsmänner verlangt.

3) Die Organisationsgewalt ist nach alledem die umfassende staatliche Macht, welcher es obliegt, die zur Erfüllung der Staatszwecke erforderlichen, staatseigenen Mittel und Einrichtungen (im Rahmen der Gesetze) zu beschaffen, zu ordnen, umzugestalten und einzuziehen.

Gegenüber den herkömmlichen Begriffsbestimmungen wird damit zweierlei hervorgehoben. Zunächst wird verdeutlicht, daß Organisationsgewalt nicht ein Hoheitsrecht des Staates ist, sondern gleichzeitig eine Pflicht des Staates umfaßt, das zu tun, was zur Erfüllung seiner Zwecke notwendig ist.

Ferner wird darauf hingewiesen, daß nicht nur die Errichtung

245. Vgl. Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Bürokratie (1928) S. 193 und sonst. Richard Schmidt, Die Bürokratisierung des modernen England und ihre Bedeutung für das heutige deutsche Behördensystem, Bd. 42 d. Abhandl. d. philos.-histor. Klasse der Sächs.Akad. d. Wiss. (1932).

246. Vom 7. 4. 1933 (RGBl I 175).

247. Hierüber Lassar in Recht und Staat. Bd. I S. 234 und in Jahrb.öff.R. 1926, S. 54 ff.

und Umbildung sondern auch die Einziehung des Verwaltungsapparates wichtiger Inhalt der Organisationsgewalt ist. Dieser Bestandteil ist, wie schon gezeigt, nicht unwichtiger als die sonstigen Inhalte der Organisationsgewalt. Dies geht schon aus seiner politischen Bedeutung hervor.[248]

Aus der Begriffsbestimmung ergibt sich ferner ein Hinweis darauf, daß die Organisationsgewalt nicht etwa Gegenstand eines sachlich umgrenzten Ressorts ist. Vielmehr ist umgekehrt die Ressorteinteilung der Staatsverwaltungen ein Ergebnis ausgeübter Organisationsgewalt.

Gleichgültig ist es schließlich, inwieweit man bei der Organisationsgewalt von einer legislativen und inwieweit man von einer exekutorischen Macht des Staates zu reden hat. Denn der wirkliche Schwerpunkt der Organisationsgewalt liegt in ihrem politischen Gehalt, und dieser ist nicht minder stark in den exekutorischen als in den normativen Akten. Es erscheint aus diesem Grunde ungerechtfertigt, wenn verschiedene Schriftsteller aus dem normativen Charakter der Anordnungen die Folgerung herleiten wollen, daß insoweit eine Zuweisung der Organisationsgewalt zur Legislative geboten sei. Diese aus rechtsstaatlichem Denken heraus erhobene Forderung wird der tatsächlichen Sachlage nicht gerecht. Im Sinne der rechtsstaatlichen Lehre bedeutete die Zuteilung einer staatlichen Funktion an die Legislative die Sicherung eines entsprechenden Lebensbereiches vor politischen Übergriffen der Exekutive. Solange um den Rechtsstaat gekämpft wurde, suchte man gerade die empfindlichsten Lebensgebiete auf solche Weise zu „neutralisieren".

Diese Erwägungen versagen aber dann, wenn aus dem in seiner Ganzheit so empfindlichen Gebiete der Organisationsgewalt nur ein Teil herausgelöst werden soll, der aus praktischen Gründen von den übrigen Funktionen der Organisationsgewalt nicht ohne Schaden getrennt werden kann. Auch hat gerade der Gedanke, daß die Gesetzmäßigkeit des Staatslebens durch eine Stärkung der gesetzgebenden Organe gefördert werden könne, auf Grund der zunehmenden Entartung der Parlamente in der jüngeren Zeit an Überzeugungskraft verloren.

II. Inhaber der Organisationsgewalt.

Bei der Verschiedenartigkeit der in der Organisationsgewalt zusammengefaßten Befugnisse und Pflichten erscheint es selbstverständlich, daß es ein ausschließlich organisatorische Funktionen ausübendes Staatsorgan nicht geben kann.

248. Oben S. 164.

1) Es gibt mithin keine „allgemeine Organisationsgewalt“ und kein Staatsorgan, welches „im Zweifel“ für organisatorische Maßregeln zuständig ist. Vielmehr wird die Organisationsgewalt gleichmäßig durch verschiedene Staatsorgane ausgeübt. Es besteht daher nur immer eine „spezielle Organisationsgewalt“ für bestimmte Zwecke.

Daher ist grundsätzlich die Zuständigkeit der Staatsorgane zur Ausübung von Organisationsgewalt aus positiven Bestimmungen oder dem Sinn der Verfassung oder der mit dieser im Einklang stehenden Gesetze zu entnehmen.

2) Vom Standpunkt der hier vertretenen Meinung muß es daher unrichtig erscheinen, wenn verschiedene Schriftsteller die Organisationsgewalt als solche grundsätzlich den Organen der Exekutive oder der Legislative zuweisen wollen. Hierzu besteht im Hinblick auf den vielfältigen Inhalt der Organisationsgewalt keinerlei Veranlassung.

Die Frage gewinnt dann Bedeutung, wenn die Bestimmungen der Verfassung oder der Gesetze über die Frage der Organisationsgewalt keine Klarheit schaffen. Soweit dieses Problem im deutschen Reiche eine Rolle spielt, ist es hier noch nicht zu erörtern.

Es stehen sich im wesentlichen zwei Meinungen gegenüber, welche beide an die oben (§ 5 c) erörterten Theorien über die Organisationsnormen anknüpfen.

Die im allgemeinen als herrschend bezeichnete Meinung ist auch hier wiederholt am entschiedensten von Anschütz[249] begründet worden. Anschütz führt dazu aus: Das Recht organisatorische Verordnungen zu erlassen, sei wie das Recht der „Behördeneinrichtung“[250] überhaupt ein integrierender Bestandteil der vollziehenden Gewalt, der Verwaltungshoheit. Sie stehe daher dem Träger der vollziehenden Gewalt zu. Der Anschütz'schen Auffassung haben sich die meisten Schriftsteller[251] angeschlossen.

Auf dem entgegengesetzten Standpunkt steht Richter. Ebenfalls von seiner Auffassung über die Organisationsnormen ausgehend, schließt er aus deren Rechtssatzcharakter, daß die Organisationsgewalt im Rechtsstaat grundsätzlich der Legislative zustehen müsse.

Es ist vom hier vertretenen Standpunkt aus keiner der beiden Meinungen zuzustimmen. Es ist nicht möglich, den vielfältigen Bereich der Organisationsgewalt als Ganzes zu behandeln und

249. Anschütz in Stengel-Fleischmann, 2. Aufl. III. Band, S. 675 Tit. VO § 3, Tit Beh. § 6.
250. Nicht im technischen Sinne gebraucht.
251. Vgl. nur Anschütz in Meyer-Anschütz 7. Aufl. neuerdings z. B. Pohl in Handbuch des Deutschen Staatsrechtes 1930, S. 493.

einem Organ der Staatsgewalt prinzipiell zuzuweisen. Denn die Organisationsgewalt besteht immer nur in der Form, daß sie an bestimmte Teile der Staatsgewalt und ihre speziellen Aufgaben gebunden ist. Unrichtig erscheint von diesem Standpunkte aus auch der Versuch einer Generalklausel, wie er in § 67 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien vom 1. 5. 1924 enthalten ist. Eine solche Generalklausel ist theoretisch und praktisch unhaltbar.[252]

Erhebliche Bedenken sprechen überhaupt gegen die von beiden Meinungen aus der Rechtsnatur der Organisationsnormen gezogenen Schlüsse. Es ist nur ein formaler Gesichtspunkt, welcher dazu führen kann, ein derartiges Prinzip aufzustellen. Ein solcher Schluß kann in dieser Allgemeinheit weder in der einen noch in der anderen Richtung gezogen werden, wenn man den wirklichen Bereich der Organisationsgewalt in seiner politischen Bedeutung überblickt. Ein etwa für alle auf dem Boden der Gewaltenteilung stehenden Staaten gültiger Grundsatz ist nach der hier vertretenen Meinung daher nicht aufzustellen.

3) Die Frage steht in engem Zusammenhang mit dem Problem des Gesetzesvorbehaltes. Der Gesetzesvorbehalt beruht auf dem Gedanken der Gewaltenteilung. Das Wesen des Gesetzesvorbehaltes ist es, für bestimmte Gegenstände der Staatstätigkeit den Weg der Legislative sicherzustellen. Dies geschieht in der Regel durch die Verfassung.

Sehr zweifelhaft ist es, ob aus dem Gedanken der Gewaltenteilung ein allgemeiner Gesetzesvorbehalt für rechtsetzende Akte des Staates herzuleiten ist. Man wird dies zu verneinen haben. Das Gesetz ist nicht die notwendige Form des Rechtssatzes. Diese Meinung ist bereits von Thoma[253] eingehend begründet worden.

Auch Heller (aaO. S. 124, 121 ff.) hat ausgesprochen, daß der Rechtssatzcharakter einer Anordnung über den Vorbehalt des Gesetzes gar nichts aussage. Hierfür spricht auch in der Tat die unterschiedliche Behandlung, die z. B. die organisatorischen Anordnungen in der französischen und der englischen Staatsrechtslehre und Praxis erfahren. Während sie in Frankreich grundsätzlich der Exekutive überlassen sind und der Erlaß eines einzelnen entgegenstehenden Gesetzes bereits als verfassungswidrig angezweifelt wird,[254] ist es in England selbstverständlich, daß der Weg der Gesetzgebung zu beschreiten ist.[255]

252. Näheres hierüber unten S. 124 f. und 130.
253. Festgabe f. O. Mayer S. 170 ff.
254. Vgl. Hauriou, Précis de Droit Constitutionnel, S. 439 ff. und unten § 18, S. 114 ff.
255. Koellreuter, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England 1912, S. 88 f, 160, 225.

Man wird deshalb mit Heller anzunehmen haben, daß nicht der Rechtssatzcharakter, sondern andere Kriterien für die Annahme eines Gesetzesvorbehalts maßgebend sein müssen. Wenn nun Heller[256] diese Merkmale in „Tradition, politischer Zweckmäßigkeit, Machtlage und Rechtsbewußtsein" erblickt, so kann ihm freilich nicht zugestimmt werden. Vielmehr muß stets der Wille der Verfassung entscheidend sein. Aus den Absichten und dem Aufbau der Verfassung ist zu entnehmen, in welchen Fällen auch bei nicht ausdrücklicher Regelung der Gesetzgebungsweg beschritten werden muß. Erst insofern hier eine Auslegung der Verfassung stattfindet, wird man Rücksicht auf die von Heller angeführten Grundsätze der Tradition, der politischen Zweckmäßigkeit üben müssen. Doch dürfen auch hier nicht etwa generelle, außerhalb des einzelnen Staates liegende Erwägungen entscheidend sein.

Vielmehr kommt es auch hier nur auf die politische Struktur des einzelnen Staates und seines Verfassungslebens an. Aus diesem sind die Grundsätze zu entnehmen, nach welchen in Zweifelsfällen eine Entscheidung zu richten ist.

256. A.a.O. Seite 121, 134.

II. Teil. Die Organisationsgewalt nach früherem Reichsrecht mit Rücksicht auf die organisatorische Entwickelung der Reichsverwaltung von 1867 bis 1918.

§ 11. Organisatorische Entwicklung[1] der Reichsverwaltung von 1867—1918.

Bei der Darstellung der Organisationsgewalt nach Reichsrecht verdient die historische Entwickelung der Materie in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ihre Berücksichtigung. Denn einerseits hat sich die Bildung des Reichsverwaltungsapparates bis heute in einer einheitlichen Linie vollzogen, deren Anfangspunkt im Jahre 1867 kurz nach der Gründung des Norddeutschen Bundes liegt. Anderseits gehen auch die rechtlichen Meinungen über die Organisationsgewalt bis in die Zeit des Norddeutschen Bundes zurück. Damals wie heute bestehen im wesentlichen dieselben Streitpunkte, und die theoretischen Argumente der einzelnen Parteien knüpfen an die historische Entwickelung an. Ohne Berücksichtigung dieser Tradition ist eine richtige Beurteilung der gegenwärtigen Lage daher nicht möglich. Die Grundlage hierfür bildet in erster Linie demgemäß eine Schilderung des Werdens des Reichsbehördenorganismus selbst, welche einerseits aus der chronologischen Übersicht am Ende zu entnehmen ist, und deren wesentliche Merkmale anderseits hier hervorgehoben werden.[2]

I. Der erste Entwickelungsabschnitt wird durch das Bestehen des Norddeutschen Bundes umgrenzt. Das neu gegründete Staatswesen konnte auf bestehende Verwaltungseinrichtungen nicht zurückgreifen, sondern stand vor der Aufgabe, sich solche selbst, soweit notwendig, zu schaffen. Eine Ausnahme bestand lediglich insofern, als aus der Zeit des deutschen Zollvereins auf die „Vereinsbevollmächtigten" für Zölle und Steuern oder die Kontrolleure des Vereins bei den Hauptsteuerämtern der deutschen Einzelstaaten[3]

1. Für die einzelnen Abschnitte ist jeweils die geschichtliche Übersicht am Ende zu vergleichen.
2. Von einer eingehenden Darstellung ist hier abgesehen worden, weil dem vorwiegend historischen Interesse an diesem Stoff in den Werken Thudichums, von Roennes und Labands a. a. O. Genüge getan ist, und weil die amtlichen Angaben des Handbuchs für das Deutsche Reich über alle Einzelheiten sicheren Aufschluß gewähren.
3. Zollvereinigungsvertrag vom 8. 7. 1867 Art. 20.

(„Stationskontrolleure") zurückgegriffen werden konnte. Diese Amtsträger des deutschen Zollvereins sind offenbar vom Norddeutschen Bunde übernommen und dem Bundeskanzleramt unterstellt worden.[4] In ihrer Berufung sind noch keine festen Behördenerrichtungen zu erblicken.

1) Die erste selbständige Behörde des Nordd. Bundes wurde erst am 12. 8. 1867 mit der Errichtung des Bundeskanzleramtes ins Leben gerufen. Das „Bundeskanzleramt", später „Reichskanzleramt" (12. 5. 1871) und dann „Reichsamt des Innern" (24. 12. 1879) genannt, ist die Keimzelle des Reichsbehördenorganismus. Sämtliche höchsten Reichsämter waren ursprünglich Abteilungen dieser Behörde und wurden durch spätere divisio abgezweigt.

Der Wirkungskreis des Bundeskanzleramtes in der Zeit des Norddeutschen Bundes ist durch wiederholte Erklärungen des Bundeskanzlers im Reichstage klargelegt worden.[5] Er umfaßt danach grundsätzlich alle diejenigen Zweige der Bundesverwaltung, welche durch die Bundesverfassung dem Präsidium überwiesen worden waren.[6]

2) Alles in allem zeichnet sich der Behördenapparat des Bundes durch zwei Merkmale aus: Er besteht einerseits aus einer Gruppe von Bundeszentralbehörden, welche sämtlich vom Bundeskanzleramte (in seinen verschiedenen Abteilungen) ressortieren und als Einzelbehörden nach dem Erfordernis spezieller Zwecke ins Leben gerufen worden sind. Es sind spezielle Zentralbehörden, deren örtlicher Amtsbereich sich auf das ganze Bundesgebiet erstreckt.

Anderseits existieren Bundeslokalbehörden nur in geringem Umfange. Abgesehen von den Außenbehörden treten besonders nur die Post- und Telegraphenbehörden hervor. Im übrigen ermangelt die Bundesverwaltung aller mittleren und unteren Instanzen. Die gesamte Exekutive verbleibt den Mitgliedsstaaten, bzw. den in diese organisch eingegliederten Korporationen oder Anstalten. Der Bundesstaat ist reiner Aufsichts- und Gesetzgebungsstaat.

Diese Merkmale der Bundesverwaltung, welche auch der späteren Reichsverwaltung anhaften, werden durch die Tatsache unterstrichen, daß es eine organisatorische Scheidung der Geschäftsbereiche oder Ressorts im heutigen Sinne nicht gab. Die administrative Spitze aller Zweige lag nach Art. 15 und 17 der Bundesverfassung in dem bürokratisch organisierten Bundeskanzleramte, die administrative Verantwortung ruhte also ausschließlich auf der Person des Bundeskanzlers.

4. Am 28. 9. 1867, Verhandlg. des R. T. S. 131.
5. Verhandlungen des R.T. 1867, S. 131; 1868, S. 328.
6. Vgl. die Übersicht bei von Roenne a. a. O.

3) Dieses Regierungs- (und Verwaltungs-)System war bereits in dem konstituierenden Reichstage 1867 lebhaft umstritten. Indessen fanden die wiederholten Vorschläge zur Bildung eines kollegialisch organisierten Ministeriums, die insbesondere von Bismarck bekämpft wurden, in der Verfassung von 1867 keinen Eingang.[7]

Es ist allerdings beachtenswert, daß die Frage damit nicht zur Ruhe kam; im Reichstag des Nordd. Bundes in der Session 1869 wurde der alte Vorschlag wieder aufgenommen und auf Grund des Antrages vom 13. 3. 1869[8] am 16. 4. 1869[9] der Beschluß gefaßt, den Reichskanzler aufzufordern:

„für die zur Kompetenz des Bundes gehörigen Angelegenheiten eine geordnete Aufsicht und Verwaltung durch verantwortliche Bundes-Ministerien, namentlich für auswärtige Angelegenheiten, Finanzen, Krieg, Marine, Handel und Verkehrswesen, im Wege der Gesetzgebung herbeizuführen".

Die in diesem Beschluß zum Ausdruck gebrachte Absicht ist allerdings weder im Nordd. Bunde noch im Deutschen Reiche bis 1918 verwirklicht worden. Der Beschluß zielte im Ergebnis auf eine Änderung der organisatorischen Bestimmungen der Bundesverfassung ab, bezweckte also eine Verfassungsänderung, welche nur unter den Formen des Art. 78 zulässig war.

Ob die Urheber des Beschlusses sich seinerzeit im Klaren waren, daß zur Durchführung eine Änderung der Verfassung erforderlich war, mag zweifelhaft erscheinen, da sie nur vom „Wege der Gesetzgebung" sprachen. Nach dem hier vertretenen Standpunkt hätte die Durchführung des genannten Beschlusses aber eine Änderung der Verfassung zum Inhalte gehabt, da die Organisation der höchsten Staatsorgane begrifflich der staatlichen Organisationsgewalt entzogen ist und nur nach Maßgabe der Verfassung verändert werden kann (vgl. § 1).

II. Das neugegründete Deutsche Reich übernahm im Jahre 1871 vom Nordd. Bunde die Bundesverwaltung in der dargestellten Organisation. Durch das Hinzutreten der süddeutschen Staaten erfolgte eine natürliche Erweiterung des Amtsbereiches der Reichszentralbehörden.

1) Der organische Übergang der bisher bestehenden Einrichtungen des Nordd. Bundes auf das Deutsche Reich entsprach den in dieser Richtung getroffenen Bestimmungen der „Verfassung des Deutschen Bundes" vom 31. Dezember 1870 (BGBl 1870 S. 627)

7. Vgl. Verhandlungen des konstit. Reichstages 1867 Band I S. 373, 374, 376—378, 388, 393 ff. 1869 Bd. 1, S. 401.
8. Sten. Ber. des R.T. 1869 Bd. III S. 169.
9. Sten. Ber. des R.T. 1869 Bd. I 389—412.

Art. 80, und des Gesetzes, betr. die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 (BGBl 1871 S. 63), § 2. Danach wurden die wichtigsten im Nordd. Bunde ergangenen Gesetze zunächst zu solchen des „Deutschen Bundes", dann zu solchen des Reiches erklärt mit der Maßgabe, daß die in ihnen bezeichneten Rechtsverhältnisse und Einrichtungen des Nordd. Bundes, wie z. B. Gebiet, verfassungsmäßige Organe, Angehörige, Beamte usw. als entsprechende Beziehungen des Deutschen Bundes und sodann des Reiches zu verstehen seien. Damit war eine Generalklausel für den Übergang bestehender Verwaltungseinrichtungen des Nordd. Bundes geschaffen.

2) Die Ausdehnung und Ausweitung der Reichsverwaltung in die Sphäre der neu hinzutretenden Staaten bestimmte sich im wesentlichen nach den November-Verträgen und unterlag den dort getroffenen Vorbehalten, auf deren Zusammenstellung hier verzichtet wird.

Alle organisatorischen Vorbehalte und Beschränkungen der Bundes-, bzw. Reichsverwaltung gingen über die Periode des Deutschen Bundes in den rechtlichen Bestand des Deutschen Reiches nach Maßgabe der erwähnten Verfassungsbestimmungen über. Eine Vermehrung des Behördenbestandes des Nordd. Bundes ist durch den Eintritt der süddeutschen Staaten in den Reichsverband daher nicht eingetreten.

3) Das monokratische System war auch in der Folgezeit umstritten. In der Reichstagssitzung vom 1. 12. 1874[10] kam bei der Beratung des Etats des Reichsjustizamtes zur Sprache, ob nicht zweckmäßiger Weise das Reichsjustizamt als selbständige Behörde neben dem Reichskanzleramt errichtet werden solle, statt diesem unterstellt zu sein. Bismarck widersprach auch hier derartigen Vorschlägen auf das Entschiedenste. Er wies darauf hin, daß die Entwickelung ganz von selbst zu einer Auflösung der zentralisierten Einrichtung des Reichskanzleramtes führen werde. Er hielt aber daran fest, daß die generelle Verantwortlichkeit des Reichskanzlers eine Unterstellung der Behörden unter das Reichskanzleramt erfordere.

4) Auf dieser Linie hat sich während der folgenden Jahre die Reichsverwaltung fortentwickelt. Dabei sei namentlich der folgende Punkt beleuchtet: Der Grundsatz der Spezialfunktionen der Reichsbehörden zeigte sich einerseits in der inneren Organisation des Reichskanzleramtes, das in sachlich spezialisierte Abteilungen zergliedert wurde, von denen dann abermals einzelne Ämter und

10. Stenogr. Berichte des R.T. 1874—1875 Bd. I, S. 418 ff.

Behörden ressortierten. Die meisten dieser Behörden unterstanden der Zentralabteilung des Reichskanzleramtes.

Neben die Gruppe der in unmittelbarer Eingliederung oder hierarchischer Abhängigkeit zum Reichskanzleramte stehenden Behörden ist eine andere Gruppe von Reichszentralbehörden zu stellen, welche selbständig unter Leitung des Reichskanzlers neben dem Reichskanzleramte bestehen. Hierher zählt in erster Linie das Auswärtige Amt.[11]

Überblickt man das Gesamtbild des Reichsbehördenorganismus, das durch das ständige Hinzutreten weiterer „Reichsämter", d. h. vom Reichskanzleramt abgezweigter weiterer Zentralbehörden sowie neuer Aufsichtsbehörden, im Lauf der folgenden Jahre noch bunter wurde,[12] so zeigt sich, daß eine klare Ressortverteilung nicht bestand. Dieser Umstand war bei der monokratisch geführten Verwaltung ohne Lokalbehörden durchaus erträglich. Ressortstreitigkeiten waren nicht möglich.

5) Ein besonderes Eingehen erfordern jene Reichsbehörden, welche im Reich zur Aufsicht über die Einzelstaaten bestimmt waren, da in ihnen eine dem Bundesstaate besonders eigentümliche Organisationsform, das Kommissariat, seine Ausbildung erfahren hat.

Die ältesten Organe auf diesem Gebiet sind die Reichsbevollmächtigten für die Steuerverwaltung und die Stationskontrolleure, nach deren Muster andere Steuer-Bevollmächtigte des Reiches berufen worden sind.[13] Zu den älteren Kommissaren des Reiches gehört der Kommissar für das Auswanderungswesen.[14]

Unter den Aufsichtsorganen des Reiches sind sie von besonderer Wichtigkeit,[15] zumal die Berufung von Kommissaren oder Errichtung von Kommissariaten eine gerade in jüngerer Zeit an Bedeutung zunehmende Organisationsform geworden ist.

Man wird dem Einzelkommissar in seiner ursprünglichen Bedeutung wohl den Charakter einer Behörde absprechen müssen. Die Bezeichnung als Kommissar deutet darauf hin, daß keine dauernde Einrichtung[16] geschaffen werden, sondern nur ein einzelner Amtsträger vorübergehend fungieren soll. Das elastische Werkzeug des Kommissars erscheint für gewisse Zwecke besonders geeignet. Die älteren Kommissare sind denn auch, wie z. B. die Auswanderungs-

11. Übernahme des preußischen Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten seit 1. 1. 1870.
12. Vgl. die in der chronologischen Übersicht angegebenen Organisationsnormen.
13. Triepel Reichsaufsicht, S. 301.
14. Etatgesetz für 1874. Von der Aufzählung weiterer Kommissare wird mit Rücksicht auf die Darstellung bei Triepel a. a. O. abgesehen.
15. Vgl. Triepel, Reichsaufsicht, S. 301 ff
16. Über das Merkmal der dauernden Einrichtung vgl. oben S. 23 ff.

kommissare und die Vereinsbevollmächtigten, nie im Wege ausdrücklich publizierter Anordnungen berufen worden. Erst eine an Einfluß zunehmende Reichsgewalt konnte das Bedürfnis empfinden, ihre Einrichtungen zu dauernden zu machen. So ist denn anzunehmen, daß die späteren Bildungen von Kommissariaten im Einklang mit der natürlichen historischen Entwickelung vom Beamten zur Behörde als Behördenerrichtungen aufzufassen sind. Auch Triepel[17] spricht in diesen Fällen von „stehenden Einrichtungen", und Bilfinger[18] nimmt an, daß sich in den Aufsichtskommissaren ein Übergang zur ordentlichen Behörde stufenweise vollziehe.[19]

III. Auch der folgende Geschichtsabschnitt von 1914—1918 mit seinen in jeder Richtung einschneidenden Wirkungen hat das Grundgefüge des Reichsverwaltungsapparates nicht wesentlich berührt. Allerdings steht dieser Entwicklungsabschnitt in organisatorischer Hinsicht völlig im Zeichen des Neuen und Außergewöhnlichen. Schon die am 4. August 1914 erfolgende Ermächtigung des Bundesrates zu wirtschaftlichen Maßnahmen während des Krieges enthielt den Keim für alle im Laufe des Krieges in zunehmendem Maße getroffenen organisatorischen Anordnungen.[20]

A. Obgleich die eigentlichen Einrichtungen der militärischen Kriegswirtschaft heute fast restlos abgebaut sind, sind die im Kriege entwickelten Verwaltungsformen auch noch heute von größter Bedeutung, da die Nachwirkungen der damaligen reichen Organisationstätigkeit noch deutlich spürbar, mindestens aber in anregender Weise bemerkbar sind.[21]

Die Hauptneuerung der militärischen Kriegswirtschaft war vom Gesichtspunkt der Reichsverwaltung in der Bildung neuer Selbstverwaltungskörper und der bei diesen in besonderer Weise eingeflochtenen Staatsaufsicht zu erblicken. Die unmittelbare Reichsaufsicht über die dem Reiche eingegliederten öffentlichrechtlichen Korporationen oder Anstalten war der Reichsgewalt seit der Gründung der Reichsbank und in großem Umfange seit der Begründung der Sozialversicherung bekannt.[22] Der Krieg erforderte eine planmäßige Wirtschaftsgestaltung, die von den reichseigenen Behörden nicht geleistet werden konnte,[23] und für die auch die Länder

17. Reichsaufsicht, S. 300.
18. Reichssparkommissar, S. 38 ff.
19. Darüber, daß dies einer alten geschichtlichen Entwickelung entspricht, oben S. 23 ff.
20. Zu den folgenden Ausführungen: § 8 S. 60 ff. § 16 S. 104.
21. Auch Heymann, Rechtsformen usw. S. 50, hebt die Wichtigkeit dieses Gesetzes hervor.
22. Ebenso Heymann a. a. O. S. 134; Glum, Selbstverwalt. der Wirtschaft S. 74.
23. Vgl. Glum a. a. O. S. 19 ff.; Gieseke, Rechtsverhältn. der gemeinwirtsch. Organisation, S. 4 ff.

keine geeigneten Organe besaßen. Die Reichsgewalt begann siegreich vorzudringen.

1) Die erste wesentliche kriegswirtschaftliche Maßnahme lag in der Verordnung des Bundesrates vom 25. 1. 1915 über die Regelung des Verkehrs mit Brotgetreide und Mehl.[24] Durch § 31 dieser Verordnung wurde die „Reichsverteilungsstelle" unter ausdrücklicher Bezeichnung als Behörde ins Leben gerufen, welcher mit § 32 l. c. die Aufgabe übertragen wurde, „mit Hilfe der „Kriegsgetreide-Gesellschaft m. b. H." für die Verteilung der vorhandenen Vorräte über das Reich für die Zeit bis zur nächsten Ernte zu sorgen." Hiermit war ein neuer Behördentyp entstanden.

Die Leitung und Aufsicht über die Kriegs-Getreide-Gesellschaft m. b. H. stand der Reichsverteilungsstelle zu. Diese bestand aus einem Kollgegium von 16 Bundesratsbevollmächtigten und weiteren Vertretern öffentlicher Korporationen. Über die nähere Verbindung zwischen der Reichsverteilungsstelle und ihrer geschäftsführenden G.m.b.H. sagt die Verordnung vom 25. 1. 15 nichts. Aber gerade dieses Nebeneinander von einer Behörde, welche die Oberaufsicht innehat, und einer geschäftsführenden Stelle, welche nur Werkzeug ist, dient für diese, wie für alle späteren Kriegs- und Nachkriegsgründungen mit wirtschaftlichem Einschlag, zum Vorbild.

Die inneren Verhältnisse dieses Doppelorganismus[25] werden allerdings in der Folgezeit durchaus verschieden gestaltet. Die Entwickelung der Reichsverteilungsstelle selbst spiegelt die allgemeine Entwickelung anschaulich wider. Durch die Verordnung vom 28. 7. 1915 wurden ihre Funktionen auf die am 28. 6. 1915 begründete „Reichsgetreidestelle" übertragen.

Nach der Verordnung vom 28. 6. 1915 wurde der organisatorische Zusammenhang zwischen der Leitungsbehörde und der G. m.b.H. stark verdichtet. Die Kriegsgetreide G.m.b.H. verschwand unter diesem Namen. Gemäß § 10 das. bestand vielmehr die Reichsgetreidestelle aus einer „Verwaltungsabteilung" und einer „Geschäftsabteilung". Nach § 11 ist die Verwaltungsabteilung eine Behörde und besteht ihrerseits aus einem Direktorium und einem Kuratorium.

Die Geschäftsabteilung dagegen ist nach § 12 abermals eine G.m.b.H. Sie hat jetzt einen Aufsichtsrat, dem der Vorsitzende des Direktoriums vorsitzt und zahlreiche andere öffentliche Persönlichkeiten angehören. Nach § 13 folgt die Geschäftsabteilung den Weisungen der Verwaltungsabteilung.

Die Geschäftsabteilung ist nach dieser Konstruktion zwar ein

24. Ebenso Gieseke a. a. O. S. 64; Glum S. 75 f.

25. Der Ausdruck lehnt sich an die im Kartellrecht gebräuchliche Bezeichnung „Doppelgesellschaft" an. Vgl. Flechtheim in Festg. f. Heymann, S. 1006; Friedländer, Konzernrecht, S. 7, spricht von einem „Doppelbau".

Wesensbestandteil der Reichsgetreidestelle, ohne aber eine selbständige Behörde zu sein. Sie ist vielmehr eine juristische Person und als solche nur Amtsträger in derselben Weise, wie auch eine natürliche Person, sei sie Beamter oder sonstiger Funktionär, Amtsträger sein kann.[26] Denn die Geschäftsabteilung übt als Gesellschaft mit beschränkter Haftung, also als juristische Persönlichkeit amtliche Funktionen aus.

Behörde ist sie aber deshalb nicht, weil eine Behörde nie eigene juristische Persönlichkeit besitzt, und weil der zur Behörde gehörende Charakter einer dauernden Einrichtung der Geschäftsabteilung fehlt. § 12 lautet: „Die Geschäftsabteilung ist eine G.m.b.H.", nicht: „sie wird durch eine G.m.b.H. verwaltet." Die Geschäftsabteilung ist also erst existent, wenn die G.m.b.H. ins Leben getreten ist; sie erlischt, wenn die G.m.b.H. aufgelöst wird. Geschäftsabteilung und G.m.b.H. sind also identisch. Das ist aber bei einer Behörde und ihrem Amtsträger gerade nicht der Fall.

2) Die Reichsgetreidestelle, welche in späteren Jahren oft neue gesetzliche Regelungen erfahren hat, verdient deshalb die besondere Darstellung,[27] weil sie am Anfang einer ganzen Reihe weiterer „Reichsstellen" steht. Während der Kriegszeit sind zahlreiche solche Organe ins Leben gerufen worden (vgl. nur die Reichskartoffelstelle, Reichszuckerstelle, Reichssackstelle), welche insgesamt die Leitung der Zwangswirtschaft verkörperten. Diese Stellen sind fast sämtlich aufgehoben worden. Aber die Nachkriegszeit hat neue „Reichsstellen" ins Leben gerufen (Reichsmaisstelle, Reichsstelle für Siedlerberatung, Deutsche Pädagogische Auslandsstelle, Zentralstelle für Außenhandel u. a.).

Grundsätzlich gleicht die Organisation aller derartigen Stellen der Reichsverteilungsstelle: Eine Verwaltungsabteilung und eine Geschäftsabteilung stehen einander gegenüber, letztere meist in Form einer juristischen Person des Privatrechts, wie G.m.b.H. oder e.V., wobei die Grenzen zum öffentlichen Rechte bisweilen flüssig sind.[28]

3) Beurteilt man die juristische Konstruktion derartiger „Reichsstellen" oder „Stellen", so liegt es nahe, auf die ähnlichen Rechtsformen hinzuweisen, die das Privatrecht in gewissen Syndikaten oder Kartellen entwickelt hat.[29] Das Wesen dieser Syndikate liegt ebenfalls in ihrem „Doppelorganismus": Der Gesamtheit der Mitglieder, welche einen Verein oder eine Gesellschaft bürgerlichen

26. Hierzu die allgemeinen Ausführungen oben S. 60 ff.
27. Vgl. Glum a. a. O. S. 75 ff. und Gieseke a. a. O. S. 64 mit demselben Grunde.
28. Hierüber oben S. 61 Lassar, Jahrb.öff.R. 1926, S. 48 ff.
29. Ebenso Flechtheim, Kartellrecht, S. 13 ff. 223 f.; Friedländer, Konzernrecht, S. 7.

Rechts[30] bilden, steht die geschäftsführende G.m.b.H. als die eigentliche Vertretung des Syndikats gegenüber. Durch die Gesellschaft der Mitglieder wird die Aufsicht über die Geschäftsabteilung nach Maßgabe der Satzung ausgeübt.

Ähnliche Rechtsformen weisen diejenigen Syndikate auf, welche Träger wirtschaftlicher Selbstverwaltung[31] sind. Bei ihnen kann nach Maßgabe besonderer Bestimmungen das Syndikat die Eigenschaft einer Behörde der Selbstverwaltung[32] bekommen. In derartigen Konstruktionen liegt dann der Übergang zur Monopol- oder Staatsverwaltung durch Reichsstellen der gekennzeichneten Form.

Jedoch kennt nicht nur die Praxis des Privatrechtes derartige Verwaltungs- oder Geschäftsformen, welche auf dem Doppelorganismus beruhen. Schon die Organisation der Reichsbank[33] nach dem Gesetz vom 14. März 1875 stellte das Bankkuratorium und das Bankdirektorium einander gegenüber. Beide haben den Charakter öffentlicher Behörden. Eine Besonderheit liegt ferner darin, daß die Reichsbank eine juristische Person des öffentlichen Rechtes ist, welche durch das Direktorium vertreten wird.

Diese Eigenschaften kehren zwar in den späteren „Reichsstellen" nicht wieder. Indessen ist die Eigentümlichkeit eines Doppelorganismus hier, wenn auch in anderer Rechtsform, bereits vorgezeichnet. Ebensowenig wie die juristische Person „Reichsbank", ist die „Reichsstelle" als solche eine Behörde. Behörde kann nur eine zu einheitlicher Willensbildung und Repräsentation befähigte Einrichtung sein. Die Stelle umfaßt in sich zwei ihrem Zweck nach ganz verschiedene Teile. Die zusammenfassende Bezeichnung als eine Reichsstelle rechtfertigt sich daraus, daß beide Organe in ihren wechselseitigen Funktionen zusammengehören und gegenüber der sonstigen Organisation des Staates als Einheit dastehen.

5) Zu den geschilderten Fällen eines Doppelorganismus, bei dem die Verwaltungsabteilung als Reichsbehörde ins Leben tritt, kommen nunmehr noch diejenigen hinzu, bei welchen die Verwaltungsabteilung fortfällt und nur noch die Geschäftsabteilung als juristische Person des Privatrechtes, aber in amtlichen Funktionen bestehen bleibt. In derartigen Fällen liegen nicht echte Behörden, sondern nur „Scheinbehörden" vor.[34] Die organisatorische Tätigkeit des Staates erschöpft sich in der Gründung derartiger „Stellen"

30. So die herrschende Meinung, Flechtheim a. a. O. S. 25 ff. 250.
31. Vgl. Glum S. 24, 33 und sonst.
32. Im Ergebnis ebenso Gieseke S. 104 ff. und wohl auch Glum S. 24, 119 ff. Die von Gieseke hervorgehobenen Merkmale reichen freilich für eine sichere Erfassung des Behördenbegriffes nicht aus.
33. Hierauf weisen Heymann a. a. O. S. 134 und Glum a. a. O. S. 74 ebenfalls hin.

und in demjenigen weiteren Einfluß, den er sich kraft Satzung sichert. Der Charakter der „Dauer“ wird zwar insofern erfüllt, als auch beim Tode eines Funktionärs die „Stelle“ bestehen bleibt. Indessen ist der Funktionär nicht als Beamter oder Amtswalter anzusehen. Dies ist vielmehr die juristische Person selbst. Derartige Gründungen (z. B. Deutsche Pädagogische Auslandsstelle) sind zwar erst nach dem Kriege bekannt geworden, mögen aber schon vor 1918 bestanden haben. Vom rechtlichen Standpunkte sind solche Gründungen unanfechtbar. Organisationsnormen stellen sie nicht dar. Sie stehen juristisch dem Falle bloßer Amtswalterschaft ohne Behördenstiftung, also den Beispielen des Notars, Schiedsmanns, Stempelverteilers usw. gleich.[35]

B. Abgesehen von diesen in vielfachen Formen auftretenden grundsätzlich aber ähnlichen Verwaltungseinrichtungen hat die letzte Periode des Kaiserreiches von 1914—1918 lediglich die Entwickelung der vorhergehenden Periode fortgeführt. Die Zahl der höchsten Reichsämter wurde durch weitere Abspaltungen vom Reichskanzleramte abermals vermehrt: Kriegsernährungsamt (späteres Reichswirtschaftsministerium) 1916, Reichswirtschaftsamt 1917, Reichsarbeitsamt 1918. Diese Abspaltungen verdienen insofern Beachtung, als sie darauf hindeuten, daß der Arbeitsstoff des Reichskanzleramtes, jetzt sog. Reichsamtes des Inneren, längst über einen übersichtlichen Rahmen hinausgetreten ist. Die Entwickelung, welche Bismarck bereits andeutete, und die vom Kanzleramt zur Aufteilung der Ressorts unter Ressortminister führte, zeichnet sich hier vor, um nach dem Umsturz dann verwirklicht zu werden.

§ 12. Die verfassungsrechtliche Behandlung der Organisationsgewalt nach früherem Recht.

Nachdem in großen Zügen ein Bild von dem Ursprung und der Entwicklung des deutschen Reichsbehördenorganismus gegeben worden ist, ergibt sich die Frage, durch welche organisatorischen Maßnahmen dieser Behördenorganismus ins Leben gerufen und weitergebildet wurde, und ob die Summe dieser Maßnahmen nach Inhalt und Umfang mit der jeweiligen verfassungsrechtlichen Umgrenzung der Organisationsgewalt vereinbar war.

Dabei liegt es nahe, die Verfassungsbestimmungen, aus welchen sich Anhaltspunkte oder ausdrückliche Befehle ergeben, historisch zu verfolgen und nebeneinander zu stellen.

34. Infolgedessen gilt von ihnen dasselbe, was Gieseke (a. a. O. S. 115) bezüglich der „Geschäftsstellen“ ausführt. Ihre Urkunden sind keine „öffentlichen Urkunden“ (ZPO § 415 ff.) usw.

35. In der Literatur sind diese Erscheinungen bisher nicht behandelt worden. Vergl. § 8 S. 60 ff. § 16 S. 104 f.

1) Unter den Vorläufern der Reichsverfassung von 1871 steht an erster Stelle der Preußische Vorschlag zu einer neuen Bundesverfassung vom 10. Juni 1866,[36] der zwar nicht als ordnungsmäßige Verfassung ins Leben trat, aber durch die Bezugnahme in Art. 2 des Bündnisvertrages zwischen Preußen und den anderen norddeutschen Staaten vom 18. August 1866[37] zur Grundlage der späteren Verfassung wurde.

Art. VI dieses preußischen Vorschlages zählt die Sachgebiete auf, welche der Gesetzgebung und Oberaufsicht der Bundesgewalt unterliegen sollen. In Ziffer 7 wird die „Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande und Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung, welche vom Bunde ausgestattet wird", erwähnt. Hierin liegt die positive Grundlage einer bundeseigenen Außenverwaltung.

Ferner ist in Art. VIII und IX von der Organisation der Bundesmarine und der Bundesheere die Rede. In Absatz 7 des Art. IX wird die Verwaltung der beiden Militärbudgets durch Bundeskriegsräte als Bundesorgane vorgeschlagen. Diese Räte sollen sich aus Vertretern der beteiligten Staaten zusammensetzen.

Weitere Ansätze finden sich in den Preußischen Grundzügen nicht. Dagegen stellt die endgültige Verfassung des Nordd. Bundes vom 26. Juli 1867 (BGBl 1867 S. 1) einen großen Schritt vorwärts dar. In ihr finden sich folgende Verteilungen organisatorischer Befugnisse:

In Art. 8 Abs. II S. 4 wird bestimmt, daß den Ausschüssen des Bundesrates die zu ihren Arbeiten nötigen Beamten (erg. vom Bunde) zur Verfügung gestellt werden. Mit der Existenz einer bundeseigenen Bürokratie wird also offenbar gerechnet, ohne daß an dieser Stelle Näheres über diese ausgesagt wird.

Eine Ergänzung der genannten Bestimmung wird man in Art. 37 Ziff. 2 zu erblicken haben: „Der Bundesrat beschließt über die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen". Hier scheint eine organisatorische Generalklausel für eine allgemeine Organisationsgewalt des Bundesrates ausgesprochen zu sein. Die Bedeutung wird indessen stark eingeschränkt, wenn man in Betracht zieht, daß Art. 35 lediglich die Gesetzgebung über das Zollwesen betrifft, und wenn man daneben die organisatorischen Funktionen des Bundespräsidiums berücksichtigt. Zudem dürfte sich Art. 37 ebenso wie

36. Abgedruckt Triepel Quellensamml. 5. Aufl. S. 385.
37. Abgedruckt Triepel Quellensamml. 5. Aufl. S. 387

später Art. 7 Ziff. 2 RV im wesentlichen auch auf Vorschrifte für die Mitgliedsstaaten beziehen (§ 15).

Art. 11 überträgt dem Präsidium die völkerrechtliche Vertre tung des Bundes und zählt einzelne Beispiele dieser Vertretung au Eine ordnungsmäßige Erfüllung der Aufgaben des Art. 11 ohn ein freies Organisationsrecht im Gebiete der auswärtigen Vertre tungen erscheint praktisch ausgeschlossen. Aus der genannten Be stimmung wird man daher zwanglos eine dem Präsidium zustehend spezielle Organisationsgewalt herleiten können.

Eine weitere organisatorische Funktion des Präsidiums enthäl Art. 15, welcher die Ernennung des Bundeskanzlers betrifft. O sich diese Bestimmung in dem Rechte der Ernennung erschöpf oder ob man es auch hier als ein notwendiges Gegenstück ansehe darf, wenn das Präsidium für den Kanzler das Substrat seiner Amts geschäfte in Gestalt eines dauernd konstituierten Kanzleramtes berei stellen darf, erscheint zweifelhaft.

Weitere organisatorische Spezialklauseln finden sich zugunste des Bundespräsidiums schließlich in Art. 50: Das Bundespräsidium hat das Recht und die Pflicht, dafür zu sorgen, daß „Einhei in der Organisation" des ihm unterstehenden Post- und Telegraphen wesens herrscht.

Entsprechendes gilt von der Bundeskriegsmarine (Art. 53), der Konsulatswesen (Art. 56) und dem Heerwesen (Art. 63 III). Auch diese letzteren Bestimmungen sind als spezielle Übertragungen eine sachlich umgrenzten Organisationsgewalt auf das Präsidium auf zufassen. Im Ergebnis läßt sich also feststellen, daß die Verfassung des Nordd. Bundes ausdrücklich die organisatorischen Befugniss auf den Bundesrat und das Präsidium verteilt hat, und daß ei theoretischer Streit um eine allgemeine Organisationsgewalt da durch offenbar ausgeschlossen werden konnte.

Daß bei der angeführten Verteilung der organisatorischen Be fugnisse zweifellos gewichtige Gesichtspunkte beobachtet worde sind, ergibt sich aus der weiteren Verfassungsgeschichte.

2) Es ist beachtenswert, daß der schon vor Erlaß der Nordd Bundesverfassung begründete Zollvereinigungsvertrag vom 8. Jul 1867 zwischen dem Nordd. Bunde und den süddeutschen Staa ten (BGBl 1867 S. 81) eine Anzahl durchaus analoger Regelunge nach Maßgabe der Verhältnisse des Zollvereins traf.

So unterliegen der „Beschlußnahme des Bundesrates" im be sonderen gemäß Art. 8 § 12 Ziff. 2 „die zur Ausführung der ge meinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 7) dienenden Verwaltungsvor schriften und Einrichtungen" (wörtlich gleichlautend mit Art. 37 Ziff. 2 der Nordd. Bundesverfassung). Auch der sachliche Be reich dieser Organisationsgewalt entspricht dem der nordd. Bundes

verfassung. Auch hier wird man vor allem ein Recht zum Erlaß von Vorschriften für die Mitgliedsstaaten zu sehen haben.

Eine organisatorische Spezialfunktion des Präsidiums des Zollvereins wird in Abweichung von der Klausel des Art. 8 § 12, in Art. 20 begründet. Die Beiordnung der bereits mehrfach erwähnten Vereinsbevollmächtigten und Stationskontrolleure bei den Zoll- und Steuerbehörden der Mitgliedsstaaten obliegt dem Präsidium, nicht aber dem Bundesrat.

3) Dieses System der Verteilung der Organisationsgewalt auf die verschiedenen Hauptorgane des Bundes wird auch in der Deutschen Reichsverfassung vom 16. April 1871 (BGBl 1871 S. 63) beibehalten.

Die Vorschrift des Art. 37 Ziff. 2 der Nordd. Bundesverfassung findet sich hier in Art. 7 Ziff. 2 wieder, wobei schon durch die systematische Umstellung der Bestimmung angedeutet wird, daß die bisher auf das Gebiet des Zollwesens beschränkte Funktion des Bundesrates einen allgemeineren Charakter angenommen hat.

Nach Art. 7 Ziff. 2 beschließt der Bundesrat „über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist."

Die Funktion des Bundesrates wird also sachlich vom Gebiete des Zollwesens auf alle diejenigen Gebiete ausgedehnt, welche „die Ausführung von Reichsgesetzen" zum Inhalte haben. Fraglich könnte erscheinen, ob es sich um die Ausführung bestimmter, gültig erlassener Reichsgesetze (einschließlich der Verfassung) handeln muß, wenn die Kompetenz des Bundesrates bestehen soll, oder ob es genügt, daß, abgesehen vom Bestand eines Reichsgesetzes, eine der in Art. 4 RV bezeichneten Materien zu bearbeiten ist.[38] Die Frage berührt das ohnehin streitige Gebiet der organisationsrechtlichen Konkurrenz zwischen Bundesrat und Kaiser und ist nur aus dem verfassungsrechtlichen Zusammenhang des Art. 7 Ziff. 2 mit Art. 7 Ziff. 3 zu beantworten (unten § 15). Eine ausdrückliche Auskunft gibt die Verfassung in dieser Richtung nicht.

Die organisatorische Generalklausel des Art. 7 Ziff. 2 unterliegt grundsätzlich der Einschränkung, „sofern Reichsgesetze etwas anderes bestimmen". Zu diesen abweichenden Vorschriften mag man auch die Spezialbestimmungen der Verfassung zählen, durch die organisatorische Funktionen des Reiches begründet werden. Richtiger wäre es, auf Grund der Vorgeschichte des Art. 7 Ziff. 2 in den verfassungsmäßigen Zuständigkeiten des Kaisers solche zu er-

38. Zu dieser Frage im besonderen Triepel, Reichsaufsicht, S. 370, 371 ff., 411 ff.

blicken, welche gleichwertig neben denen des Bundesrates stehen, nicht aber als bloße Ausnahmen von diesen zu bewerten sind. Dann kann man auch im Gebiet der Reichsverfassung von 1871 nicht von der Begründung einer allgemeinen Organisationsgewalt sprechen, sondern nur eine funktionelle Verteilung gleichrangiger Kompetenzen annehmen. Eine Bestätigung hierfür liegt in Art. 37 RV, wo der Stimme des Präsidiums im Falle einer Beschlußfassung im Gebiet der Zollverwaltung ein ausschlaggebendes Gewicht verliehen worden ist.

Abgesehen von der Sonderfunktion des Art. 37 erstreckt sich die organisatorische Kompetenz des Präsidiums (Kaisers) in gleichem Umfange auf die Organisation der schon in der Nordd. Bundesverfassung genannten Zweige (Art. 11, 15, 36, 50, 53, 56, 63, 68 der Verfassung).

Wenn man die tatsächliche Ausbildung und Entwickelung der Reichsverwaltung daneben in Betracht zieht, so zeigt sich als Ergebnis, daß der von der Reichsverfassung gesteckte Rahmen der Gesamtorganisation im wesentlichen erfüllt zu sein scheint.

Ob der von der Verfassung vorgenommene Ausgleich der organisatorischen Funktionen in der Praxis eingehalten worden ist, ist allerdings eine zweite Frage, welche noch der Klärung bedarf.

§ 13. Die staatsrechtlichen Meinungen über die Organisationsgewalt nach Reichsrecht im Rahmen der Reichsverfassung von 1871.

Der dargestellte organisationsrechtliche Gesamtinhalt der Reichsverfassung von 1871 ist in der Staatsrechtslehre nicht einheitlich gewürdigt worden.

Einerseits gab die Verfassung selbst über gewisse Teilfragen des Organisationsrechtes keine völlige eindeutige Auskunft, so nämlich in der Frage der Organisation des Reichskanzleramtes und der von diesem abgezweigten Ämter.

Anderseits wurden von zahlreichen Staatsrechtslehrern staatstheoretische Grundsätze zur Entscheidung von Fragen herangezogen, deren sinngemäße Anwendung auf das Gebiet des deutschen Reichsstaatsrechtes als äußerst gewagt bezeichnet werden muß.

I. Infolgedessen bestanden über die Organisationsgewalt nach Reichsrecht drei in vielen Punkten entgegengesetzte Meinungen.

1) Die erste dieser drei Meinungen, die auch als die herrschende bezeichnet wurde und sich zum Beweise für ihre Richtigkeit auf die herrschende Staatspraxis berief, knüpft an den Na-

men Anschütz[39] (vgl. ferner die bei Meyer-Anschütz Genannten) an und beruht in folgendem:

Da die Reichsverfassung das oberste Behördenorganisationsrecht nicht positiv regelt, ist die Frage nach der Organisationsgewalt nach allgemeinen staatstheoretischen Grundsätzen zu entscheiden. Die Organisationsgewalt als „das Recht, die Einrichtung und Zuständigkeit der Reichsbehörden zu regeln",[40] gehört nach Anschütz ihrem ganzen Umfange nach in den Bereich der Exekutive. Mangels abweichender Gesetzesbestimmungen steht die Organisationsgewalt im Reiche daher dem Kaiser als der Spitze der Exekutive zu. Der Kaiser nimmt dieses Recht anstelle des Bundesrats in vollem Umfange für sich in Anspruch und zwar auf Grund eines alten Gewohnheitsrechtes, das dem Kaiser im Reiche in entsprechender Weise zugute kommt, wie den Fürsten in den Einzelstaaten die Organisationsgewalt ausschließlich zusteht. Der Beweis, daß dieses Gewohnheitsrecht tatsächlich besteht, ist in der ständigen Übung der Staatspraxis zu sehen, nach welcher der Kaiser die Organisationsgewalt tatsächlich ausübt.

Es ist an dieser Stelle zunächst davon abzusehen, daß diese Lehre von einem theoretisch begründeten und gewohnheitsrechtlich ausgeübten „Organisationsrechte" des Kaisers auch im Bereich der Weimarer Reichsverfassung von 1919 aufrecht erhalten wird, indem jetzt der Reichspräsident in die Rechte des Kaisers eingetreten sein soll.

Hier handelt es sich lediglich um das Gebiet der Reichsverfassung von 1871. Hier hat die Lehre von Anschütz zahlreiche Anhänger gefunden. Zu diesen zählen insbesondere: Hatschek,[41] W. Jellinek[42] und die anderen bei Anschütz Genannten. Georg Meyer,[43] Loening[44] und die bei ihnen zitierten Schriftsteller gelangen zu demselben Ergebnis, ohne es aber durch die Annahme eines Gewohnheitsrechtes oder sonstwie zu rechtfertigen.

2) Auf der anderen Seite steht eine durchaus entgegengesetzte Lehre, welche zwar an der gedanklichen Grundlage von Anschütz, daß alle Organisationsgewalt zur Exekutive gehöre, nicht rütteln wollte, welche aber aus den positiven Bestimmungen der Reichsverfassung die Folgerung ableitete, daß dem Bundesrat nach

39 In Stengel-Fleischmann, 2. Aufl. Bd. III S. 675, Kommentar zur Reichsverfassung vom 11. 8. 19 Art. 53, Anm. 4; Art. 77, Anm. 5; Art. 179, Anm. 1. Meyer-Anschütz, Staatsrecht 7. Aufl. § 159, Anm. 5.
40. Anschütz, Reichsverf. Art. 179, Anm. 1.
41. Staatsrecht, Bd. II S. 128.
42. W. Jellinek, Verwaltungsrecht, 2. Aufl. S. 119. 3. Aufl. S. 127.
43. Staatsrecht § 165 N. 9. (1. Aufl. S. 424; 3. Aufl. S. 494.)
44. Staatsrecht, S. 56.

Maßgabe des Art. 7 Ziff. 2 RV die Organisationsgewalt im Reiche zustände.

Diesen Grundsatz stellten im besonderen Zorn,[45] Arndt,[46] und Laband[47] auf. Danach sollte die Errichtung von Behörden jeweils durch den Bundesrat angeordnet werden. Die „Bildung" der Behörden war dann Sache des Kaisers, welcher seinerseits vom Vorhandensein der Mittel abhängig war.

Den im einzelnen bei Laband (a. a. O.) noch näher dargestellten Gedankengängen dieser Lehre ist im wesentlichen zuzustimmen. Abgesehen von den theoretischen Grundlagen der herrschenden Lehre, die allerdings nicht nachdrücklich bekämpft werden, ist jene im besonderen aus dem Grunde angegriffen worden, weil sie an dem eindeutigen Wortlaut des Art. 7 Ziff. 2 und auch an den sonstigen Bestimmungen der Reichsverfassung vorbeigeht, ohne sich mit ihnen auseinandersetzen. Die notwendige Berücksichtigung des Willens der Verfassung, die vom hier vertretenen Standpunkt aus der einzig mögliche Weg zu einem haltbaren Ergebnis ist, kann durch die Berufung auf ein ad hoc angenommenes Gewohnheitsrecht nicht umgangen werden.

3) Einen ähnlichen Einwand wird man auch gegen die dritte Lehre erheben können, welche namentlich auf den Norddeutschen Bund zurückgeht und an die Namen von Martitz,[48] Thudichum,[49] von Roenne[50] anknüpft. Vor allem Thudichum vertritt den Standpunkt, daß zur Organisation von Behörden stets der Weg der Gesetzgebung beschritten werden müsse. „Daß die gesamte Organisation der Gerichte. . . lediglich auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung geregelt werden könne, ist Grundprinzip des Rechtsstaates; aber auch von der Organisation der meisten übrigen Behörden wird dies gelten. Sobald man sie zur Frage der bloßen Budgetbewilligung macht, gibt man der Regierung Freiheit, alle Änderungen. . ., zu welchen sie keiner neuen Geldmittel bedarf, nach ihrem Belieben vorzunehmen und wir haben es in gar manchen deutschen Staaten erlebt, wohin dies am Ende führt."

Diese Meinung ist ein deutlicher Ausdruck des bereits (§ 5c) dargestellten strengen rechtsstaatlichen Dogmas. Ihre Schwäche liegt darin, daß sie ebenfalls nicht streng genug auf den Willen der Verfassung achtet. Mag immerhin in der Verfassung des Nordd. Bundes mangels des späteren Art. 7 Ziff. 2 hierfür ein gewisser

45. Staatsrecht, 2. Aufl. Band I S. 290/291.
46. Das selbst. Verordnungsrecht, S. 152.
47. Laband, Staatsrecht, 5. Aufl. Band I, S. 372.
48. Betrachtungen zur Nordd. Bundesverf. S. 52.
49. Verfassungsrecht des Nordd. Bds. S. 219, 221.
50. Staatsrecht, 2. Aufl. Band I, S. 290, Anm. 1.

Grund vorgelegen haben, so scheint doch diese Meinung unter der Reichsverfassung von 1871 einer inneren Berechtigung zu entbehren. Sie ist denn auch praktisch nicht befolgt worden.

II Eines näheren Eingehens bedarf indessen noch die herrschende, an Anschütz anknüpfende Lehre. Sie erscheint nämlich in mehreren Punkten angreifbar, auf welche merkwürdigerweise in der Literatur bisher nirgends hingewiesen worden ist.

Zunächst ist in den einschlägigen Darstellungen nicht völlig klar, welchen Umfang sie dem Begriffe der Organisationsgewalt in dem streitigen Zusammenhange zuschreibt. „Die Organisationsverordnungen haben zum Gegenstand die Einrichtung der Staatsbehörden. Das Recht, solche Verordnungen zu erlassen, ist, wie das Recht der Behördeneinrichtung überhaupt",[51] Inhalt der Organisationsgewalt. Die Organisationsgewalt im Reiche soll sich demnach offenbar auf sämtliche Reichsbehörden erstrecken. „Zu den kaiserlichen Befugnissen gehört insbesondere auch das Recht, die Einrichtung und Zuständigkeit der Reichsbehörden zu regeln: Die Organisationsgewalt in diesem Sinn und Umfang."[52]

Der Kaiser soll also danach anscheinend nach Gewohnheitsrecht eine allgemeine Organisationsgewalt für die gesamte Reichsverwaltung gehabt haben. An anderer Stelle scheint es, als sei die Organisationsgewalt nur in einem bestimmten Umfange kraft des Gewohnheitsrechtes auf ihn übergegangen: „Kraft einer zum Gewohnheitsrecht gewordenen feststehenden Übung wird die Organisationsgewalt nicht vom Bundesrat, sondern vom Kaiser ausgeübt, wie denn insbesondere die obersten Reichsverwaltungsbehörden (Reichsämter i.e.S.) nicht durch Bundesratsbeschlüsse, sondern durch kaiserliche Verordnung eingesetzt und eingerichtet worden sind."[53]

Es mag zweifelhaft sein, ob die herrschende Lehre auf dem Standpunkt steht, daß eine generelle Organisationsgewalt auf den Kaiser übertragen ist, oder ob sie lediglich annimmt, daß der beschränkte Komplex der Organisation der höchsten Reichsämter kraft Gewohnheitsrecht dem Kaiser zustehe. Hatschek[54] scheint seine Ansicht lediglich auf die höchsten Reichsämter (Ministerien) zu beziehen.

Es wird also übersehen, daß dem Kaiser organisatorische Befugnisse in weitem Umfange (wie oben § 12 gezeigt) kraft aus-

51. Anschütz in Stengel-Fleischmann, a. a. O.
52. Anschütz Reichsverf. Art. 179, N. 1.
53. Anschütz in Stengel-Fleischmann a. a. O.
54. A. a. O.

drücklicher Vorschrift zustehen,[55] und daß es insoweit einer theoretisch-gewohnheitsrechtlichen Kompetenzbegründung und Rechtfertigung der Praxis garnicht bedurft hätte.

Ein weiterer Mangel der herrschenden Lehre liegt darin, daß sie die Organisationsgewalt immer als ein Recht in dem Sinne eines sachlich bestimmten Amtsrechtes der Exekutive ansieht, und nicht Rücksicht darauf nimmt, daß nicht nur ein Recht, sondern auch eine hoheitliche Befugnis, Recht und Pflicht zugleich, in ihr zu erblicken ist. Daher macht Laband[56] mit Recht darauf aufmerksam, daß es sich bei der Frage nicht nur um die Errichtung, sondern auch die Änderung und Aufhebung der Behörden handeln könne. Aus der Enge des Begriffs der herrschenden Meinung und ihrer Nichtbeachtung der unterschiedenen Begriffe der Behördenerrichtung und -einrichtung erklärt sich wohl im wesentlichen das Bemühen, eine Generalklausel zu Gunsten des Kaisers aufzustellen.

Wenn nun die herrschende Meinung zu ihrer Rechtfertigung auf die herrschende Staatspraxis hinweist, so ist schließlich die hierin liegende Beweisführung nicht überzeugend. Wenn sich in einem Staate contra legem eine Übung der Behörden einstellt, so wird diese Übung nicht im Wege ständiger Wiederholung zum Gewohnheitsrecht. Denn einmal ist vom bloßen Brauch zum Recht ein weiter Schritt, und dann muß dieser Schritt zum (Gewohnheits-) Recht einleuchtend sein und allgemeinen Beifall der Rechtsgenossen finden.

Die wichtigste Voraussetzung für die Annahme eines Gewohnheitsrechtes liegt aber in der ständig sich wiederholenden Rechtsausübung. Es müßte also in Wahrheit die Staatspraxis bestehen, auf welche sich die herrschende Lehre beruft.

Gerade hieran aber scheint es offenbar zu mangeln.

§ 14. Die Staatspraxis der Organisationsgewalt von 1867—1918.

Die in dieser Richtung getroffenen Feststellungen gründen sich auf eine eingehende Prüfung der Staatspraxis der Organisationsgewalt des Deutschen Reiches von 1867 bis zur Gegenwart, deren Ergebnisse zum Teil in der chronologischen Übersicht am Ende der Arbeit niedergelegt sind. Diese Feststellungen konnten sich grundsätzlich nur auf formelle organisatorische Anordnungen erstrecken, soweit sie in den amtlichen Blättern des Reiches bekannt geworden sind. Nur zu einem kleineren Teile konnten, zumal an

55. Mit Recht weist Laband a. a. O. S. 372 in diesem Zusammenhang auf die Art. 11, 48, 50 und 53 RV hin.
56. A. a. O. S. 371, (5. Aufl.)

Hand der Etatgesetze, auch unpublizierte Anordnungen der Organisationsgewalt berücksichtigt werden. Das Unterlassen der Publikation kommt in der neueren Zeit wesentlich seltener vor, weshalb sich in den amtlichen Blättern die organisatorischen Verordnungen erheblich mehren. Die Praxis der früheren Jahre wird durch die Unterlassungssünden der maßgebenden Stellen sehr verdunkelt. Namentlich die Verwaltung des Auswärtigen unterläßt bis heute jede Veröffentlichung ihrer Anordnungen im Verband der Außenbehörden. Dieser Mangel, der nur durch nachträgliches Akten- und Archivstudium auszugleichen wäre, ist aber aus dem Grunde nicht empfindlich, weil das vorhandene publizierte Material ein Urteil über die Praxis in großen Zügen ermöglicht.

1.) Folgende Bundes- bzw. Reichsbehörden beruhen auf der Grundlage einer gesetzlichen Anordnung.

Aus der Fülle der Beispiele:

die Bundeskonsulatsverwaltung	8. 11. 1867
Rechnungshof des Nordd. Bundes	4. 7. 1868
Bundesoberhandelsgericht	12. 6. 1869
Bundesamt für das Heimatwesen	6. 6. 1870.

Diese von Anfang an bestehende Praxis, Behörden im Rahmen von Reichsgesetzen ins Leben zu rufen, fand im Reiche bis in die Gegenwart hinein ihre Fortsetzung. Es genügt, auf die chronologische Übersicht Bezug zu nehmen, in welcher durch die Bezeichnung „Gesetz" in Spalte 4 die Form der Errichtungs- oder Organisationsnorm bezeichnet ist. Es ist offenbar, daß diese Praxis unverändert andauert.

2.) Auf Anordnungen des Bundesrates beruhen zahlreiche Behörden, die aus der chronologischen Übersicht ersichtlich sind, z. B.:

Reichskommissar für das Auswanderungswesen (Beschluß vom 11. 7. 1868; Haushaltsgesetz vom 5. 7. 1873).

Reichsschulkommission (Beschluß vom 21. 12. 68.).

Statistisches Reichsamt (Beschluß v. 9. 3. 1872; Haushaltsgesetz 1872).

Nach den zur Zeit der Reichsgründung zahlreichen Publikationen von Anordnungen des Bundesrates tritt allmählich ein gewisser Stillstand ein. Wie sich aus der Chronologie ergibt, erscheint der Bundesrat nur selten als Organisator. In diesem Zustand tritt ein entscheidender Wandel mit dem Beginne des Weltkrieges ein. Das Ermächtigungsgesetz vom 4. August 1914 bildet den Ausgangspunkt einer bis dahin nicht geahnten organisatorischen Ausdehnung, die fast völlig in der Hand des Bundesrates liegt. Ein Blick in die Chronologie zeigt dieses hervorstehende Merkmal der letzten Periode des Kaiserreiches auf.

3) Auf Anordnungen des Kaisers beruhen so zahlreiche organisatorische Normen, daß es nicht möglich ist, sie außerhalb der geschichtlichen Übersicht (im Anhang) noch einmal zusammenzustellen. Unter den „Allerhöchsten Erlassen" des Kaisers sind zwei Gruppen zu unterscheiden: Die eine Gruppe beruht auf den in § 12 zusammengestellten ausdrücklichen Vorschriften der Verfassungen, welche dem Präsidium (Kaiser) organisatorische Funktionen zuweisen.

Beispiele sind:

Generalpostamt 18. 12. 1867 (Art. 50 RV),
Generaldirektion der Telegraphen (Art. 50 RV).
Errichtung und Aufhebung verschiedener Oberpostdirektionen (vgl. die zahlreichen Kaiserlichen Erlasse, zitiert bei von Roeme, 2. Auflage. Bd. I, S. 314, Anm. 4—13, S. 315, Anm. 1—14). (Art. 50 RV).

In diesen Fällen sind organisationsrechtliche Zweifel nicht begründet.

Demgegenüber steht eine andere Gruppe von Anordnungen des Präsidiums (Kaisers), welche einer ausdrücklichen verfassungsmäßigen Grundlage entbehren. Dies sind, beginnend mit dem Bundeskanzleramte, alle diejenigen Anordnungen, welche die Reichszentralbehörde oder die von ihr abgezweigten Ämter zum Gegenstande haben, soweit diese nicht in Spezialressorts des Kaisers fallen und daher nicht durch die dortigen organisatorischen Befugnisse des Kaisers gedeckt werden.

Beispiele sind:

Bundeskanzleramt 12. 8. 1867.
Bezeichnung der Behörden als „Kaiserliche" 3. 8. 1871.
Reichsjustizamt Etatgesetz (RGBl. S. 244).
Reichswirtschaftsamt 21. 10. 1917.
Reichsarbeitsamt 4. 10. 1918.

Die rechtliche Grundlage dieser organisatorischen Maßnahmen des Kaisers ist unsicher.

Es ist bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen worden, daß schon die Errichtung des Bundeskanzleramtes im Reichstag 1867 zu Auseinandersetzungen über die Organisationsgewalt des Präsidiums geführt hat. Und hierfür bestand in der Tat ein gewisser Grund. Denn über die Organisation dieses höchsten Reichsamtes, und folgeweise der von diesem abgezweigten „höchsten Reichsämter", bestand in der Verfassung von 1867 ebensowenig wie in der Verfassung von 1871 eine ausdrückliche Vorschrift. Die Frage nach der Organisationsgewalt über das Bundeskanzleramt umfaßt wegen des bestehenden Zusammen-

hanges auch die Frage nach der Organisation der anderen höchsten Reichsämter.

4) Die am 27. September und 12. Oktober 1867 im Anschluß an die Errichtung des Bundeskanzleramtes vom Nordd. Reichstage beschlossene Resolution (genau zitiert oben in § 9),[57] daß „die Errichtung neuer Behörden oder Beamtenstellen" usw. nicht ohne vorgängige Bewilligung des Reichstages durch den Etat oder ein Kreditgesetz erfolgen dürfe, geht freilich an dem verfassungs- und organisationsrechtlichen Kern der Frage vorbei. Es wurde bereits dargelegt (§ 9), daß die Rechte der Volksvertretung hinsichtlich der Haushaltfeststellung nur mittelbare Bedeutung für die Organisationsgewalt haben, indem sie die Einrichtung der Behörden verhindern können.

Nun spricht der Wortlaut der genannten Resolution („Errichtung") zwar dafür, daß auch die Errichtung der Behörden von einer Bewilligung des Reichstages abhängig sein solle. Aber der Begriff der Errichtung in jener Resolution ist wohl nur als die Umschreibung einer vollständigen Organisierung von Behörden, d. h. als Errichtung und Einrichtung zu verstehen. Es erscheint nicht angängig, aus jener Erklärung gar auf die Ansicht zu schließen, daß etwa nach dem Willen des Reichstages eine Behördenorganisation nur auf gesetzlicher Grundlage erfolgen solle.

Die Frage ist also in der Praxis immer nur von ihrer etatrechtlichen Seite gesehen worden, damit also nur, soweit die Einrichtung von Behörden und damit verbundene Ausgabeerhöhungen in Betracht kamen. Das gilt auch von den späteren gelegentlichen Erörterungen im Reichstage.

Eine bewußte Entscheidung der unmittelbaren Reichsorgane über die Frage der Organisationsgewalt hinsichtlich der höchsten Reichsämter scheint nach alledem tatsächlich nicht getroffen worden zu sein.

§ 15. Zusammenfassende Beurteilung für die Zeit von 1867—1918.

I. Wenn man die verfassungsrechtliche Regelung der Organisationsgewalt nach Reichsrecht zugrunde legt und mit der Staatspraxis sowie den theoretischen Meinungen in Beziehung setzt, so ergibt sich folgendes:

1) Grundsätzlich steht die organisatorische Betätigung der Reichsgewalt, sei sie im Wege der Gesetzgebung oder durch den Bundesrat oder durch den Kaiser erfolgt, in vollem Einklang mit den ausdrücklichen Bestimmungen der Verfassung.

57. Seite 63 f.

2) Ausnahmsweise sind Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit derjenigen Anordnungen des Präsidiums (Kaisers) begründet, durch welche dieses die Organisation des Bundeskanzleramtes (Reichskanzleramtes) und der von ihm abgezweigten Behörden vollzogen hat.

3) Eine Rechtfertigung des Satzes, daß dem Kaiser kraft Gewohnheitsrechtes die Organisationsgewalt im Reiche zustehe, läßt sich in der Staatspraxis nicht finden .

4) Es bleibt daher nur noch die Restfrage zu untersuchen, ob diejenigen Anordnungen des Kaisers, durch welche die Organisation der „höchsten Reichsämter" vollzogen wurde, mit der Verfassung vereinbar sind oder nicht.

II. Bei der Beantwortung dieser Frage ist im allgemeinen nicht beachtet worden, daß hier nicht nur die Vorschriften der Reichsverfassung von 1871 in Betracht zu ziehen sind, sondern daß das Problem bereits unter der Geltung der Verfassung des Nordd. Bundes seinen Ursprung genommen hat.

1) Als nämlich durch den Erlaß vom 12. 8. 1867 das Bundeskanzleramt ins Leben gerufen wurde, waren lediglich die Bestimmungen der Nordd. Bundesverfassung vom 26. 7. 1867 (oben § 12) zu befolgen.

In dieser Verfassung fehlte der spätere Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung noch in seiner allgemeinen Form. Es bestand also kein Grund zu der Annahme, daß der Bundesrat etwa außerhalb der ihm in Art. 37 Ziff. 2 Nordd. BV. übertragenen Befugnisse zu organisatorischen Maßnahmen berufen sei. Die einzige Frage, welche damals auftauchen konnte, war in der Tat die, ob hinsichtlich der Organisation des Bundeskanzleramtes die Verfassung den Weg der Gesetzgebung befehle, oder ob ein Erlaß des Präsidiums ihr Genüge tue. Eine ausdrückliche Vorschrift der Verfassung, daß der Weg der Gesetzgebung erforderlich sei, existiert nicht. Infolgedessen kommt es bei der Entscheidung auf eine Auslegung der Verfassung aus der Gesamtheit der übrigen Vorschriften an.

Die Frage wird man zugunsten des Präsidiums zu entscheiden haben. Zwar stellt nach der hier vertretenen Ansicht (oben § 5a—c) die Errichtung des Kanzleramtes die Setzung einer Rechtsnorm dar. Indessen handelt es sich hier, wie gezeigt wurde (§ 10 II) nicht um eine theoretische Entscheidung des Inhalts, daß Rechtsnormen den Weg der Gesetzgebung verdienen, sondern um eine Frage von politischer Bedeutung, die nur aus dem politischen Willen einer Verfassung heraus beantwortet werden kann.

Nach dem Willen der Nordd. Bundesverfassung sind dem Präsidium durchaus umfangreiche organisatorische Funktionen zugewiesen worden. Zu diesen Bestimmungen kommt hinzu, daß das

Präsidium gemäß Art. 17 die Gesamtleitung der ihm zustehenden Exekutive nur in Zusammenarbeit mit dem Kanzler ausüben darf. Der Kanzler muß daher den Zentralpunkt der gesamten präsidialen Exekutive bilden. Hierzu bedarf er notwendig organisatorischer Mittel. Die zentrale Gliederung der Bundesbürokratie kann nur dann dauernd und zweckentsprechend über den Kanzlerwechsel hinaus erhalten werden, wenn ein Kanzleramt als Behörde im Mittelpunkt steht. Die Befugnis, diese Behörde zu begründen ist die notwendige Ergänzung zu der vollen administrativen Verantwortlichkeit, die dem Kanzler zukommt. Das Präsidium muß dann das Recht haben, seine sämtlichen organisatorischen Teilbefugnisse in der Begründung der Zentralstelle zusammenzufassen. Die Verfassung erlegt ihm so vielfache Aufgaben auf, daß ein gegenteiliges Ergebnis, die Versagung des Organisationsrechtes, deren Durchführung vereiteln würde.

Die Errichtung des Bundeskanzleramtes vom 12. 8. 1867 durch das Präsidium war also mit der Verfassung des Nordd. Bundes vereinbar, ja durch diese sogar geboten.

2) Die in zulässiger Weise errichtete Behörde wurde bei der Gründung des Deutschen Reiches vom Nordd. Bunde im Wege der Nachfolge übernommen. Sie blieb eine gültig errichtete Behörde.

Nunmehr trat für neue organisatorische Anordnungen das Recht der Reichsverfassung vom 16. April 1871 in Geltung. Die für unsere Frage grundlegende Veränderung, die hierin lag, ergibt sich aus der erweiterten Fassung des Art. 37 Ziff. 2 der Nordd. Bundesverfassung in Art. 7 Ziff. 2. der Reichsverfassung. In Übereinstimmung mit Zorn, Laband und Arndt (§ 13) wird man unter den „zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen" auch Organisationsnormen zu verstehen haben. Die Frage ist nur, wo die Grenzen dieser dem Bundesrat zugeteilten Organisationsgewalt liegen.

Art. 7 Ziff. 2 enthält selbst die Einschränkung: „sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist." Ebenso gilt naturgemäß die Einschränkung: „sofern nicht durch die Verfassung selbst etwas anderes bestimmt ist." Solche anderen Verfassungsbestimmungen liegen zugunsten des Kaisers in den Artikeln 36, 50, 53, 56, 63, 68. Es wurde schon oben (§ 12) darauf hingewiesen, daß es sich in diesen Kompetenzen des Kaisers um solche handelt, die denen des Bundesrats gleichwertig sind. Das heißt: aus der Formulierung in Art. 7 Ziff. 2: „sofern nicht" darf nicht geschlossen werden, daß es sich um eine Ausnahme von einer Regel handelt, welche eng auszulegen wäre. Man wird vor allem ebenso wie im Rahmen der Verfassung des Norddeutschen Bundes aus dem gleichlautenden Art. 17 RV mit innerer Notwendigkeit auf eine Or-

ganisationsgewalt des Kaisers schließen müssen, welche weiter geht, als sich aus den dort zum Ausdruck gebrachten Bestimmungen zu ergeben scheint.

3) Zu einer endgültigen Umgrenzung des Art. 7, Ziff. 2 führt indessen erst die folgende Erwägung. Die Vorschrift bezieht sich nämlich auf diejenigen Vorschriften und Einrichtungen, welche „zur Ausführung der Reichsgesetze" erforderlich sind. Hierbei ist nun zu berücksichtigen, daß die „Ausführung der Reichsgesetze" in erster Linie Angelegenheit der Einzelstaaten war. Unter der Reichsverfassung von 1871 galt der ungeschriebene Grundsatz, der in der Reichsverfassung von 1919 dann in Art. 14 zum Ausdruck kam: „Die Reichsgesetze werden durch Landesbehörden ausgeführt." Aus diesem Grundsatz erklärt sich auch die Vorschrift des Art. 7 Ziff. 3: „über die Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten", beschließt der Bundesrat. Art. 7 Ziff. 2 und 3 stehen also in dem Gesamtzusammenhang der abhängigen Reichsaufsicht über die Einzelstaaten. Das Wesen des Art. 7 Ziff. 2 liegt aber darin, daß er dem Bundesrat organisatorische Befugnisse gerade hinsichtlich der Landesverwaltungen, nicht aber hinsichtlich der Reichsverwaltung zuteilt. Seine Geltung ist ferner abhängig „von dem Vorhandensein reichsrechtlicher Normen, mit denen das Verhalten der Gliedstaaten in Einklang stehen muß, setzt also den vorgängigen Erlaß solcher Normen voraus."[58]

Man wird also den Kern des Art. 7 Ziff. 2 nicht in der Zuteilung reichsrechtlicher, sondern landesrechtlicher Organisationsgewalt an den Bundesrat zu sehen haben. Ob er nun freilich daneben auch dem Bundesrat organisatorische Funktionen hinsichtlich der Reichsverwaltung geben will, kann wiederum zweifelhaft sein. Aus dem Wortlaut könnte man einen dahingehenden Verfassungswillen entnehmen. Indessen würde eine Auslegung des Art. 7 Ziff. 2 in dieser Richtung keinesfalls dahin führen können, die organisatorischen Befugnisse des Kaisers, soweit diese sich sinngemäß aus der Verfassung ergeben, irgendwie zu beschneiden.

4) Infolgedessen wird man als Ergebnis ansehen dürfen, daß die Organisationsgewalt des Kaisers sich ebenso wie im Nordd. Bunde die des Präsidiums, auf die Organisation des Reichskanzleramtes und der ihm angeschlossenen übrigen Reichszentralbehörden erstreckt, soweit sie in hierarchischer Abhängigkeit von ihm bleiben und durch die administrative Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gedeckt werden.

58. Triepel, Reichsaufsicht, S. 370

III. Teil. Die Organisationsgewalt nach geltendem Reichsrecht mit Rücksicht auf die organisatorische Entwickelung der Reichsverwaltung von 1918—1932.

§ 16. Organisatorische Entwickelung der Reichsverwaltung von 1918—1932.

I. Das Kaiserreich hatte trotz der gewaltigen Zunahme der Reichsverwaltungsaufgaben und der damit eingetretenen Aufblähung seiner Zentralverwaltungsbehörden bis zuletzt am verfassungsmäßig verankerten monokratischen Prinzip festgehalten. Infolgedessen trug der Verwaltungsapparat, den die neue Reichsleitung im November 1918 übernahm, noch dieselben charakteristischen Grundzüge, welche ihn schon seit der Zeit des Norddeutschen Bundes auszeichneten.

Die Reichsverwaltung bestand im wesentlichen in der Gruppe der Reichsämter, deren Zahl in der Kriegszeit durch das Kriegsernährungsamt (1916), das Reichswirtschaftsamt (1917) und das Reichsarbeitsamt (1918) vermehrt worden war. In Abhängigkeit von diesen standen dann insbesondere die zahlreichen Aufsichtsorgane des Reichs in den Reichsstellen, die besonderen Kommissariate, Kommissionen und Ausschüsse zu Zwecken der Kriegsverwaltung, durch welche das Fehlen der reichseigenen Lokalverwaltung weitgehend ersetzt wurde. Als Ansatz eines neuen Verwaltungszweiges in mittleren und unteren Instanzen waren die Versorgungsbehörden (21. 5. 1918) ins Leben gerufen worden.

Die hierarchische Spitze stellte der Reichskanzler dar. In diese Organisation der Reichsverwaltung traten die neuen Männer ein, ohne an ihren Grundzügen etwas zu ändern oder ändern zu können. Mochte die verfassungsrechtliche Festlegung des monokratischen Präsidial-Verwaltungssystems außer Kraft gesetzt sein, so wurde der Verwaltungsapparat selbst in seiner bisherigen Gestalt übernommen.

In Ausübung seiner übernommenen Organisationsgewalt errichtete der Rat der Volksbeauftragten am 12. 11. 1918 das Reichsamt für wirtschaftliche Demobilmachung und versah dieses mit umfangreichen Ermächtigungen zu allen im Interesse der Demobilmachung erforderlichen Maßnahmen. Es löste damit diese Behörde aus dem hierarchischen Verhältnis zum Reichsamte des Inneren heraus, ließ aber im übrigen die bestehende Hierarchie bestehen.

Am 14. November 1918 stellte der Rat der Volksbeauftragten unter Gegenzeichnung durch den Staatssekretär des Reichsamtes des

Inneren (RGBl. S. 1311) die dem Bundesrat nach Gesetzen und Verordnungen des Reiches zustehenden Verwaltungsbefugnisse[1] wieder ausdrücklich her. Diese Übung, seine Publikationen durch den Staatssekretär des Reichsamtes des Inneren gegenzeichnen zu lassen, behielt der Rat der Volksbeauftragten im Laufe der folgenden Monate bei. Auch wurde die Bezeichnung als „Rat der Volksbeauftragten" schon am 14. 11. 1918 fallen gelassen und statt dessen meist die Bezeichnung „Reichsregierung" verwandt. In diesem Verhalten des Rates der Volksbeauftragten liegt der deutliche Ausdruck dafür, daß er sich weitgehend auf das bisher geltende Regierungssystem stützte und den Verwaltungsapparat erhalten wollte. Dies wird durch seine sämtlichen organisatorischen Maßnahmen bestätigt.

II. Die wesentlichste organisatorische Veränderung in der Reichsverwaltung nach der Staatsumwälzung lag erst in dem Übergang vom monokratischen zum kollegialen Regierungssystem.

1) Dieser Übergang, historisch schon vorgezeichnet durch die ressortmäßige Spaltung der höchsten Reichsämter, deutete sich in der Amtsführung des Rates der Volksbeauftragten insofern an, als er die Reichsleitung an Stelle des Präsidial- und Kanzlersystems in Personenmehrheit vornahm. Bereits der erste Vorentwurf zur Reichsverfassung vom 3. Januar 1919[2] kannte in seinem § 63 die Reichsregierung, welche „aus dem Reichskanzler und der erforderlichen Zahl von Reichsministern" bestehen sollte. Dieser in allen Entwürfen zur neuen Reichsverfassung und schließlich in der Weimarer Verfassung vom 11. 8. 1919 selbst verwirklichte Gedanke wurde erstmalig in dem § 8 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. 2. 1919 geltendes Recht:

(Abs. I) „Der Reichspräsident beruft für die Führung der Reichsregierung ein Reichsministerium, dem sämtliche Reichsbehörden und die Oberste Heeresleitung unterstellt sind".

Seit dem 10. 2. 1919 ist die verfassungsmäßige Gestaltung der Reichszentrale und damit der hierarchische Aufbau der Reichsverwaltung durch das Kollegialsystem gekennzeichnet. Dieser Übergang ist hier nur in seinen Auswirkungen auf die organisatorischen Verhältnisse des Reichsverwaltungsapparates zu betrachten.

Während die bisherigen Gesetze und Verordnungen des Reichs grundsätzlich in Kraft blieben (Übergangsgesetz v. 4. 3. 19), stand der Weitergeltung der Organisationsnormen des alten Reiches, soweit sie sich auf das Reichsamt des Inneren und die Stellung der übrigen Reichszentralbehörden bezogen, der § 8 des Gesetzes über

1. Nicht die Organisationsgewalt oder andere Regierungsrechte, vgl. Anschütz RV vor Art. 41.
2. Abgedruckt: Triepel, Quellensammlung, S. 6 ff.

die vorläufige Reichsgewalt entgegen. Es war daher erforderlich, diese Normen durch neue Vorschriften zu ergänzen. Diese Funktion erfüllt der Erlaß des Reichspräsidenten[3] betreffend die Errichtung und Bezeichnung der obersten Reichsbehörden vom 21. 3. 1919.

Der Erlaß besagte: „Das „Reichsministerium" (Reichsregierung) besteht aus Reichsministern, die ein Ressort leiten, und Reichsministern ohne Portefeuille".

Im einzelnen werden folgende amtliche Bezeichnungen festgesetzt: . . . Es folgen dann der „Präsident des Reichsministeriums" (der Ausdruck „Reichskanzler" wurde vermieden) und die Gruppe von 12 Ministerien mit jeweils verschiedenen Ressorts. Ohne daß dies ausdrücklich erwähnt wäre, stellen elf von diesen zwölf Ministerien die organische Fortsetzung älterer Reichsämter dar, während nur das Reichsschatzministerium als völlig neue Behörde errichtet wird.

2) Im großen und ganzen ist also durch diese Umorganisation lediglich die administrative Verantwortlichkeit in 12 Teile aufgespalten worden, während im übrigen der Bestand des Reichsverwaltungsapparates nicht berührt wurde. Die Gliederung der Zentralverwaltung nach 12 Ressorts ist im wesentlichen bis heute beibehalten worden. Einige Ressorts wurden abgebaut, einige hinzugefügt, sodaß die Zahl der Reichsministerien gegenwärtig[4] folgende zehn umfaßt:[5]

1. Auswärtiges Amt.
2. Reichsministerium des Innern.
3. Reichswirtschaftsministerium.
4. Reichsfinanzministerium.
5. Reichsarbeitsministerium.
6. Reichswehrministerium.
7. Reichsministerium f. Ernährung u. Landwirtschaft.
8. Reichsjustizministerium.
9. Reichspostministerium.
10. Reichsverkehrsministerium.

Hierzu treten als Reichszentralbehörden von besonderer Bedeutung noch die Reichskanzlei und das Büro des Reichspräsidenten. Der Reichskanzlei und dem Auswärtigen Amte ist die Vereinigte Presseabteilung der Reichsregierung unterstellt.

3. Über die rechtliche Grundlage dieses Erlasses vgl. § 18.
4. D. h. im Dezember 1932
5. Jeweilig genaue Zusammenstellung im Handbuch für das Deutsche Reich, herausgegeben vom Reichsministerium des Innern. Im Jahre 1933 ist das Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda sowie das Reichsluftfahrtministerium hinzugekommen.

Neben diesen zentralen Reichsverwaltungsbehörden, stehen im übrigen noch solche, welche von den Ministerien unabhängig sind und eine zum Teil verfassungsmäßig begründete Sonderstellung einnehmen. Hier sind besonders wie schon bisher

der Reichsrechnungshof,
die Reichsschuldenverwaltung und schließlich
der Reichssparkommissar[6] zu nennen.

Von diesen obersten Zentralbehörden ressortieren ebenso wie im alten Rechte von dem Reichsamt des Innern zahlreiche Spezialbehörden, als Ämter, Kommissare, Kommissariate, Kommissionen, Beiräte oder Ausschüsse bezeichnet.[7] Insoweit ist der Verwaltungsorganismus dem bisherigen durchaus ähnlich.

III. Eine zweite wesentliche Änderung im Reichsverwaltungssystem ergab sich aus der Begründung bedeutender reichseigener Mittel- und Unterbehörden in verschiedenen Ressorts. Hierin lag eine so wesentliche Neuerung des Reichsbehördensystems, daß man mit Recht eine sachliche Unterscheidung der Ministerien in solche ohne eigene und solche mit eigenen Mittel- und Unterbehörden treffen kann.[8]

1) Die Ansätze zur Ausdehnung der reichseigenen Mittel- und Unterverwaltung rühren ebenfalls schon aus der Zeit des Kaiserreiches her. Auf die Bildung der Versorgungsbehörden (21. 5. 1918) wurde schon hingewiesen. Diese Entwickelung wurde schon fortgeführt, bevor Art. 14 der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 die Handhabe dazu bot, ganze Verwaltungszweige durch einfaches Reichsgesetz auf das Reich zu überführen. Die erste bewußte Übernahme eines bisher den Ländern verbliebenen Verwaltungszweiges lag in dem Gesetz über die Bildung einer vorläufigen Reichswehr vom 6. 3. 1919 (RGBl. 295). Allerdings war die Tendenz zur einheitlichen Reichsverwaltung noch nicht so stark entwickelt, wie man hätte erwarten dürfen: in § 4 des genannten Gesetzes wurden zugunsten Bayerns und Württembergs noch die Militärkonventionen vom 23. und 21. 25. November 1870 zur Anwendung gebracht. Diese Hemmungen wurden erst später aus dem Wege geräumt.

2) Den wichtigsten Schritt in der Bildung reichseigener[9] Verwaltung in der Mittel- und Unterinstanz stellte das Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung vom 10. 9. 1919 dar.

Die letzte gesetzliche Regelung des Reichsfinanzbehördenorga-

6. Wegen der Errichtung dieser Organe vgl. in § 19.
7. Übersicht vgl. Handbuch f. d. Deutsche Reich.
8. So Bühler in Handbuch des deutschen Staatsrechtes, Band I, S. 586 ff.
9. Vgl. ausführliche Darstellungen Lassar, Jahrb.d.öffentl.Rechtes 1926. Medicus Jahrb.d.öffentl. Rechtes 1931.

nismus, der im einzelnen nach Maßgabe der Reichsabgabenordnung organisiert wird, findet sich in der R.Abg.O. in der Fassung vom 26. Mai 1931. Nach Art und Umfang sind die Finanzbehörden die stärkste Seite der Reichsverwaltung. Die Reichspostbehörden treten infolge ihrer besonderen Behandlung in diesem Zusammenhange (Reichspostfinanzgesetz v. 18. 3. 1924) gegenüber den anderen Behörden an Bedeutung für die Frage der Organisationsgewalt zurück.

Dem Reichsarbeitsministerium sind im besonderen die Reichsbehörden des Arbeitsrechtes (Schlichter) und des Versorgungsrechtes (Versorgungsämter) unterstellt. Das Reichsverkehrsministerium ist durch die Bildung der Deutschen Reichsbahngesellschaft (30. 8. 1924) und die Auflösung des Reichswasserschutzes als Reichsorganisation (26. 3. 1931) seiner eigenen Mittel- und Unterbehörden im wesentlichen entkleidet.

Im großen und ganzen läßt sich also sagen, daß in den letzten Jahren bis zum Jahre 1932 allmählich ein gewisser Stillstand in der planmäßigen Bildung reichseigener Verwaltungszweige eingetreten war. Der Vorstoß des Reiches zur förmlichen Überführung von Landesbehörden auf das Reich schien beendigt.

Von der nationalen Revolution des Jahres 1933 sind allerdings neue Antriebe in dieser Richtung ausgegangen. Aber bisher hat sich die Reichsleitung mit einer wesentlich politischen „Gleichschaltung" begnügt. Die Gleichschaltungsgesetze vom 31. 3. 33 (RGBl. I 153) und vom 7. 4. 1933 (RGBl. I 173) beziehen sich auf die Landesgesetzgebung und die obersten Landesorgane (Statthalter), sie lassen aber bisher[10] die Organismen der Länder unangetastet.

Solange aber Länder überhaupt bestehen, werden sie um die unverkürzte Erhaltung ihrer Staatsverwaltungen kämpfen. Die Frage der Landesinteressen gegenüber der reichseigenen Verwaltung, die schon die Länderkonferenz vom August 1922 bewegte (Berliner Protokoll 11. 8. 1922),[11] ist noch keineswegs erledigt, wie sich auch noch in anderer Beziehung zeigt.

IV. In den letzten Jahren ist nämlich wieder häufig in der Praxis der Weg eingeschlagen worden, einzelne Zwecke durch Bildung spezieller Zentralbehörden in unmittelbarer Abhängigkeit von den Ministerien zu erfüllen. Die Zeit der wirtschaftlichen, politischen und weltanschaulichen Zusammenbrüche erforderte Maßnahmen des Reiches, welche denen der Kriegszeit von 1914—1918 entsprachen. In der steten Anpassungsfähigkeit der Reichsverwal-

10. D. h. bis zum Sommer 1933.
11. Vgl. ferner die Erklärungen des preußischen Vertreters auf der Länderkonferenz v. 20. 6. 1930 zitiert bei Medicus, Jahrb.öffentl.R. 1932, S. 101.

tung an die ständig wachsenden und sich ändernden Bedürfnisse der Nation liegt ihre bedeutendste Charaktereigenschaft.

Die letzten Jahre zeichnen sich infolgedessen weniger durch einen planmäßigen Ausbau der Reichsverwaltung,[12] als durch das stärkere Auftreten von Sonderbehörden aller Art im Zusammenhang mit rechtlich selbständigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen oder privaten Rechtes aus, welchen Funktionen aller Art zustehen.

Man wird hier im wesentlichen zwei Formen zu unterscheiden haben:

1) Die eine knüpft unmittelbar an die älteste Reichstradition in der Berufung von Kommissaren oder der Errichtung ähnlicher beweglicher Dienststellen an. Die Entwickelung der Kommissare von den Einzelbevollmächtigten zur ständigen Behörde des Kommissariates hat sich bereits im alten Staatsrecht vollzogen.[13]

Entsprechend dieser Entwickelung trifft man auch im gegenwärtigen Reichsrecht zwei Gruppen von Kommissaren an, von denen die eine persönlichen, die andere behördlichen Charakter trägt.

Ersterer wird man die auf Grund des Art. 48 II der RV vom 11. 8. 1919 vom Reichspräsidenten eingesetzten Kommissare zurechnen müssen, denen in der Regel nur ein einzelner Auftrag erteilt wird, der durch Erledigung erlischt. Carl Schmitt[14] nennt sie „Aktionskommissare", ein Ausdruck, den Bilfinger[15] angenommen hat. Medicus[16] prägt die Bezeichnung „politischer Kommissar", mit welcher er offenbar denselben Sachverhalt treffen will. Sie sind einzelne Beamte, keine Behörden; hierfür fehlt es ihnen an verschiedenen Merkmalen (Dauer, Sitz).

Die übrigen Reichskommissare nennt Carl Schmitt[17] mit dem farblosen Ausdruck „Dienstkommissar". Diese werden gegenwärtig in der Regel behördlichen Charakter haben. Medicus[18] unterscheidet bei ihnen solche, welche ihren Wirkungskreis über ein Ressort, und solche, welche ihn über mehrere Ressorts erstrekken. Bei letzteren wird besonders offenbar, wie durch ihre Verwendung das Reich die ihm fehlenden Mittelbehörden zu ersetzen sucht.

Aus dem bisher gezogenen Rahmen fällt allerdings der eigenartigste aller Kommissare, der Reichssparkommissar, völlig heraus. Seit der übermäßigen Aufblähung der Reichsverwaltung

12. Vgl. Medicus Jahrb.öff.Recht. 1932. S. 3.
13. Vgl. oben S. 78.
14. Diktatur, S. 11.
15. Reichssparkommissar, S. 36.
16. Jahrb.öff.R. 1932, S. 107.
17. Carl Schmitt a. a. O. S. 39. Bilfinger, S. 37.
18. A. a. O. S. 107.

im Weltkrieg und der Übergangszeit war für die Reichsregierung das Problem brennend geworden, wie man den (immer noch anschwellenden) Verwaltungsorganismus auf sein zweckentsprechendes und finanziell verantwortbares Maß zurückbilden könne.[19] Die ordnungsmäßigen Sparorgane (Finanzminister, Rechnungshof) konnten diese Aufgabe nicht mehr bewältigen. Im Jahre 1920 machte daher die Reichsregierung einen ersten Versuch mit der Bestellung eines Sparkommissars beim Finanzminister.[20] Diese Einrichtung befriedigte indessen nicht.[21]

Auf Grund eines Kabinettsbeschlusses vom 27. 11. 1922[22] richtete dann der Reichskanzler das erste Ersuchen an den Präsidenten des Reichsrechnungshofes um Beratung und sonstige Mitwirkung bei Sparmaßnahmen in der Reichsverwaltung. Die Übertragung dieses Amtes auf den Präsidenten des Rechnungshofes beruhte, wie ausdrücklich hervorgehoben wurde,[23] allein auf dem persönlichen Vertrauen, das er bei der Regierung genoß.

Das Ersuchen ist dann mehrmals wiederholt worden,[24] auch wurden Richtlinien[25] verfaßt, nach denen sich der Umfang des Amtes des Reichssparkommissars bestimmte. Gegenwärtig ist die Tätigkeit des Reichssparkommissars sehr umfangreich geworden.[26] Obgleich auch heute noch seine Stellung allein auf dem „persönlichen Vertrauen" beruht, welches er genießt, so sprechen doch Art, Umfang und bisherige Dauer seines Amtes dafür, daß sich auch hier eine ständige Institution herausbildet, die allmählich behördlichen Charakter annimmt. Die Frage wird bei einem Wechsel der Persönlichkeit des Präsidenten des Reichsrechnungshofes zu erheben sein.

2) Eine weitere und nicht minder bedeutsame Sonderform neben den Kommissariaten liegt in der mittelbaren Reichsverwaltung durch Körperschaften des öffentlichen Rechts, Berufsvertretungen

19. Über die Gründe für die Bestellung und die Geschichte des Reichssparkommissars unterrichtet besonders Saemisch, Der Reichssparkommissar, S. 13 ff. Ferner Lassar, Jahrb.öff.R. 1926, S. 65. Vgl. auch Bilfinger, Reichssparkommissar; Popitz, DJZ. 1927, Heft 2
20. Die erste (im allgemeinen nicht zitierte) amtliche Veröffentlichung über diesen Vorläufer des eigentlichen R.SparKomm. findet sich im Amtsblatt des R.PostMin. v. 9. 10. 1920.
21. Saemisch und Lassar a. a. O.
22. Wortlaut bei Saemisch a. a. O. S. 102.
23. Saemisch a. a. O. S. 14. Wortlaut des Ersuchens dort S. 101.
24. Wortlaut bei Saemisch S. 101 ff. Das letzte Ersuchen vom 18. 2. 1927 ist am 4. 5. 1927 im Reichsministerialblatt S. 141 amtlich veröffentlicht worden.
25. Abgedruckt bei Saemisch a. a. O. Die letzten Richtlinien im R.Min.Bl. 1927. S. 141.
26. Hierüber Saemisch, S. 16 ff.

oder auch private Organisationen. Auch eine Verbindung von Kommissariaten des Reiches mit derartigen Verwaltungsstellen wird häufig vorgenommen.[27] Denselben Zweck verfolgen besondere „Ausschüsse“ oder „Beiräte“.[28]

In dieser Richtung hat ein ständiger Ausbau der bereits für das alte Recht aufgezeigten Verwaltung durch die „Reichsstellen“ und ihre Organisationen (§ 11) stattgefunden. Man wird es im Staatsinteresse als einen Gewinn verbuchen können, daß diese Organisationsformen im Parteienstaat dem voreiligen Zugriff wechselnder politischer Kabinette entzogen waren und jenseits der Parteibuchbürokratie eine stetige Verwaltung führen konnten (vgl. oben § 10).[29]

Die organisatorische Gewalt des Reiches erschöpft sich in der Begründung oder Amtsübertragung auf diese Körperschaften, die im übrigen in organisatorischer Autonomie leben. Eine Einzeldarstellung der charakteristischen Formen würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Die letzte Übersicht bietet Medicus.[30]

Die Möglichkeit zu einer derartigen mittelbaren Verwaltung für das Reich ergibt sich aus der etatrechtlichen Einrichtung der Fondsverwaltung, auf deren Bedeutung bereits Lassar[31] hingewiesen hat. Die Länder fühlten auch durch diese Praxis des Reichs ihre Rechte beschnitten.

Infolgedessen wandte sich auf der Länderkonferenz im Januar 1928 der bayerische Vertreter ausführlich gegen die Fondsverwaltung des Reiches,[32] wogegen der Vertreter des Reiches dessen Praxis rechtfertigte.

Die Entwickelung des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern im Gebiete der Reichsverwaltung und Landesverwaltung ist noch immer in Fluß und ein Kernproblem der Reichsverwaltungsreform, das hier nur anzudeuten war.[33]

27. Die Reichskommissare bei den Kriegsgesellschaften hatte schon Heymann, Rechtsformen usw. S. 139 hervorgehoben.
28. Über die Verhältnisse der Beiräte oder Ausschüsse vgl. auch Glum a. a. O. S. 77 unter Bezugnahme auf Lorenz v. Stein. Heymann a. a. O. S. 147 nennt diese Beiräte die „vollkommenste Form behördlicher Leitung“. Sie sind in der Tat eine Verbindung von persönlicher Selbstverwaltung und staatlicher Leitung, die auch neuerdings immer wieder angewendet wird.
29. Oben S. 60 ff.; vgl. namentlich auch schon § 11, S. 78 ff.
30. Jahrb.d.öff.Rechts 1932 S. 109 ff.
31. Jahrb.d.öff.Rechts 1926, S. 1 ff.
32. Verfassungsausschuß der Länderkonferenz 1928. (Beratungsunterlagen, S. 77):
33. Vgl. Medicus Jahrb.d.öff.Rechts 1932. S. 45 ff., 104 ff., 114.

§ 17. Die verfassungsrechtliche Behandlung der Organisationsgewalt nach dem Rechte der Reichsverfassung vom 11. 8. 19.

Ebenso wie in der früheren Zeit, so ist auch in den Jahren von 1919 bis 1932 die Organisationsgewalt im Reiche von verschiedenen Organen und auf verschiedener (und bestrittener) rechtlicher Grundlage ausgeübt worden. Abgesehen von der Übergangszeit zwischen dem 9. 11. 1918 und dem 11. 8. 1919 gab die Weimarer Verfassung selbst zu ähnlichen rechtlichen Zweifeln über die Grundlage der Organisationsgewalt Anlaß wie ihre Vorläuferinnen. Dies ergibt eine kurze Betrachtung ihrer Vorgeschichte.

I. Zwischen dem 9. November 1918 und dem 11. August 1919 befand sich das Staats- und Verfassungsrecht des Reiches in einer Wandlung, die auch im Gebiete der Organisationsgewalt in Erscheinung trat. Durch die Staatsumwälzung war zunächst die Reichsverfassung vom 16. 4. 1871 de facto außer Kraft gesetzt worden, jedenfalls soweit ihr bindender Inhalt der Revolution entgegenstand.[34] Art. 178 der Reichsverfassung hat später nur etwas ausgesprochen, was bereits vorher im wesentlichen rechtens war.

Wenn auch nach der Revolution gewisse Teile der alten Reichsverfassung noch als verbindlich anerkannt wurden, wie z. B. der Bestand des Bundesrates, die Verhältnisse zwischen Reich und Ländern und die Verwaltungsvorschriften[35] über Zoll-, Post- und Telegraphenwesen usw., so ist doch nicht anzunehmen, daß die verfassungsmäßige Verteilung der Organisationsgewalt noch weiter gelten konnte. Die bisherigen Gesetzgebungsorgane waren außer Funktion getreten, der Kaiser war aus dem Verfassungsrecht ausgeschaltet, und dem Bundesrat wurden durch die Verordnung vom 14. 11. 18 nicht seine hohen Regierungsrechte, sondern lediglich seine Verwaltungsbefugnisse zuerkannt. Es ist infolgedessen anzunehmen, daß mit dem 9. November 1918 die bisherigen Inhaber der Organisationsgewalt ihrer Funktionen entkleidet worden sind, und daß die Organisationsgewalt in vollem Umfange dem Rate der Volksbeauftragten als der offiziellen Leitung der Revolution zustand.

Schon das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt rief wieder eine Mehrheit höchster Reichsorgane ins Leben und verteilte die staatlichen Funktionen auf diese. Danach galt im wesentlichen Folgendes:

Gemäß §§ 1, 4 II bestanden als höchste Gesetzgebungsorgane die Nationalversammlung und der Staatenausschuß.

34. Vgl. Anschütz RV Art. 178, Anm. 1 Einl. Anm. 5.
35. Schwalb D.J.Ztg. 1919 Sp. 284, 285. Anschütz a. a. O.

Die „Geschäfte des Reichs" wurden nach § 6 „von dem Reichspräsidenten geführt".

Schließlich bestimmte § 8, daß der Reichspräsident für die Führung der Reichsregierung ein „Reichsministerium" berufe, dem sämtliche Reichsbehörden und die oberste Heeresleitung unterstellt waren. Es ist bereits darauf hingewiesen worden (§ 16), daß in der letzteren Bestimmung der Übergang vom monokratischen zum kollegialen Regierungssystem gesetzlich festgelegt wurde, und daß infolgedessen auch eine Änderung des bisherigen Systems der obersten Reichsämter erforderlich wurde.

Wer nach dem Willen der Nationalversammlung zur Vornahme dieser organisatorischen Verwirklichung des Kollegialsystems und zur Umwandlung der Ämter in Ressortministerien berufen sein sollte, war aus dem Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt nicht mit Sicherheit zu entnehmen. Der Rat der Volksbeauftragten war ausgeschaltet. Es blieben infolgedessen zur Vornahme dieser organisatorischen Anordnungen nur die Organe Reichsregierung, Staatenausschuß und Reichspräsident übrig. Denn der Weg der Gesetzgebung sollte offenbar nicht beschritten werden.

Umfang und Grenzen der Befugnisse dieser Organe ergeben sich aus dem Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt in Verbindung mit dem Übergangsgesetz vom 4. 3. 1919.

Die Stellung des Staatenausschusses entsprach der des Bundesrates, war freilich eine wesentlich beschränktere. Er wirkte gemäß § 4 Abs. II Ges. über die vorläufige Reichsgewalt mit § 3 Übergangsgesetz bei der Gesetzgebung mit. Im übrigen trat er mit dem Übergangsgesetz (§ 3 Satz 1) an die Stelle des Bundesrates, soweit dieser nach dem genannten Gesetz vom 14. November 1918 noch bestanden hatte. Er übernahm also seine Verwaltungsbefugnisse. Dagegen hatte er nicht die Befugnisse des Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung. Es ist daher nicht anzunehmen, daß ihm organisatorische Befugnisse zustehen sollten.

Dasselbe gilt von der Reichsregierung („Reichsministerium"). Gemäß §§ 8, 9 des Ges. über d. vorl. R.Gew. ist ihre Stellung nur in wenigen Richtungen gekennzeichnet. Offenbar soll sie die kollegiale Leitung der Reichsverwaltung an Stelle des Reichskanzlers ausüben. Diese Aufgabe wird in § 5 Übergangsgesetz bestätigt, wonach die nach den Gesetzen des Reichs dem Reichskanzler zustehenden Befugnisse auf das Reichsministerium übergehen. Nach § 5 Satz 2 werden die Befugnisse von jedem Reichsminister für seinen Geschäftsbereich selbständig ausgeübt, soweit das Reichsministerium nicht ein anderes bestimmt.

Bei den früheren Befugnissen des Reichskanzlers handelt es sich nicht um organisatorische Funktionen. Solche standen ihm nach

einzelnen Gesetzen, nicht aber nach der Verfassung zu. Im besonderen hatte er keine Organisationsgewalt über die höchsten Reichsämter. Es ist infolgedessen auch nicht anzunehmen, daß dem Reichsministerium eine solche Organisationsgewalt zustehen sollte, umsoweniger als die Zusammensetzung des Reichsministeriums selbst, Umfang und Einfluß der Ressorts und Zahl der Reichsminister von der organisatorischen Ausgestaltung der Ressorts und Zentralbehörden abhing. Es wird nicht beabsichtigt gewesen sein, daß das Reichsministerium dergestalt über sich selbst entschied.

Infolgedessen wird man seit dem Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt mit Recht dem Reichspräsidenten die Organisationsgewalt hinsichtlich der Reichszentralbehörden und ihrer Ämter zuerkennen müssen. Dies ergibt sich im besonderen aus § 6 des Gesetzes: „Die Geschäfte des Reichs werden von einem Reichspräsidenten geführt", sowie § 8: „Der Reichspräsident beruft für die Führung der Reichsregierung ein Reichsministerium". Der Reichspräsident war danach für die Durchführung des Kollegialsystems wie auch für das Funktionieren der Reichsverwaltung in vollem Maße verantwortlich. Er mußte daher auch berufen sein, die notwendigen organisatorischen Maßnahmen in der Reichsverwaltung vorzunehmen, hatte also die danach erforderliche Organisationsgewalt, die sich namentlich auch auf die Reichszentralstellen erstreckte.

Hierzu die Bestimmungen des Übergangsgesetzes heranzuziehen, mag als Bestätigung dienen. Es ist indessen nicht überzeugend, wenn man aus § 4 dieses Gesetzes, wonach die „Befugnisse, die nach den Gesetzen oder Verordnungen des Reiches dem Kaiser zustehen, auf den Reichspräsidenten übergehen", den Übergang der kaiserlichen Organisationsgewalt auf den Reichspräsidenten entnehmen wollte. Der Sinn des Übergangsgesetzes liegt darin, die Verwaltungsbefugnisse der höchsten Reichsorgane im Sinne zahlloser Reichsgesetze auf die neuen Reichsorgane zu verteilen. Die verfassungsrechtliche Stellung der Organe des Kaiserreiches ist durch die Revolution beseitigt worden. Hinsichtlich der Organisationsgewalt läßt sich daher aus dem Übergangsgesetz nichts entnehmen.

Bis zum Erlaß der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 hat sich also die Verteilung der Organisationsgewalt nach dem Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt gerichtet. In dieser Übergangslösung trat durch den Erlaß der Verfassung abermals Wandel ein. Es gelten nunmehr folgende maßgebende Verfassungsvorschriften:

II. Art. 14 enthält den Grundsatz, das die Reichsgesetze durch die Landesbehörden ausgeführt werden, soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen. Der Organisationsgewalt des Reiches ist also zugunsten der Länder eine grundsätzliche Schranke

auferlegt. Soweit bisher die Landesverwaltungen die Staatszwecke erfüllen, bleibt dies bestehen. Nur durch Reichsgesetze kann Landesverwaltung in Reichsverwaltung überführt werden. Im übrigen gelten wie schon in der alten Reichsverfassung verschiedene andere Bestimmungen.[36]

1) Gemäß Art. 15 Abs. II S. 1 kann die Reichsregierung „allgemeine Anweisungen erlassen", soweit die Reichsgesetze durch Landesbehörden ausgeführt werden. Hier kehrt die aufsichtsrechtliche Funktion des Art. 7 Ziff. 2 der alten Reichsverfassung wieder, welche dem Bundesrat zustand. Sie ist keine Funktion einer reichsrechtlichen Organisationsgewalt, sondern der Aufsichtsgewalt.[37]

Die „allgemeinen Anweisungen" können daher keine organisatorischen Verordnungen[38] sein, die in den Bestand der Landesverwaltungsorganisationen eingreifen. Derartige Eingriffe sollen gerade durch Art. 15 II 1 RV nicht gedeckt werden. Dies lehrt ein Vergleich des Art. 15 II mit Art. 77 RV. Nach Art. 77 werden „die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften" von der Reichsregierung erlassen. Auch in Art. 77 RV ist der frühere Art. 7 Ziff. 2 aRV unverkennbar.

In Art. 77 wird man nun zwei Arten von „Verwaltungsvorschriften" zu unterscheiden haben: solche, welche an die Landesbehörden, und solche, welche an die Reichsbehörden gerichtet werden.

Bei den ersteren bedarf die Reichsregierung der Zustimmung des Reichsrates (Art. 77 Satz 2): Und hierin liegt auch ihr formeller Unterschied von den „allgemeinen Anweisungen" des Art. 15 II.[39] Bei den letzteren, d. h. den auf die reichseigene Verwaltung bezüglichen „allgemeinen Verwaltungsvorschriften" ist die Reichsregierung selbständig. Es ist zweifelhaft, was man insoweit unter allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu verstehen hat. Man wird annehmen dürfen, daß hier der Reichsregierung, wenn auch nicht ausdrücklich ausgesprochen, eine allgemeine Organisationsgewalt über die gesamte Reichsverwaltung zugeteilt worden ist. Für diese Annahme spricht die historische Tradition, aus welcher

36. Vgl. auch Art. 78 ff.

37. Dagegen liegt in der Befugnis der Reichsregierung, Beauftragte zu entsenden. (Art. 15 Abs. II, S. 2). eine typisch organisatorische Funktion.

38. Im Anschluß an Triepel (Streitigkeiten S. 83), der den grundsätzlichen Standpunkt vertritt, daß Art. 15 sich nur mit Umfang und Geltendmachung der Reichsaufsicht, nicht aber mit einem Verordnungsrechte beschäftige, das niemals Mittel, sondern immer nur Maßstab der Aufsicht sein könne.
Anders Anschütz RV Art. 15 Anm. 4, der ein Verordnungsrecht annimmt.

39. Insoweit übereinstimmend Triepel, Streitigkeiten, S. 82 ff. und Anschütz RV Art. 15 Anm. 4.

die Vorschrift stammt, und ihre Entstehung im Lauf der Verfassungsberatungen.

Der Art. 7 Ziff. 2 der alten Reichsverfassung, welcher von „allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen" sprach, kehrte bereits in dem ersten Preuß'schen Vorentwurf zur Reichsverfassung vom 3. 1. 1919, der nicht publiziert wurde,[10] wieder. Die §§ 15 und 8 dieses Entwurfes I handelten von den „allgemeinen Verwaltungsvorschriften", die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlich sind (§ 15), und von „Anweisungen" der Reichsregierung an die Landesbehörden bei der Ausführung der Reichsgesetze (§ 8). Bei den ersteren war grundsätzlich das Einverständnis der sogenannten „Reichsräte" bei den Ministerien erforderlich. Die spätere Unterscheidung des Art. 77 RV war noch nicht gemacht. Schon aus dem Wortlaut der Bestimmungen in §§ 15 und 8 Entw. I ist hier die frühere Funktion des Bundesrates zu erkennen. Das wird noch deutlicher, wenn man beachtet, daß ein dem Bundesrat entsprechendes Organ in dem unitarischen Vorentwurf I völlig fehlte. Wenn daher die ausdrückliche Erwähnung der „Einrichtungen" des Art. 7 Ziff. 2 alt. RV in Art. 77 n. RV fehlt, so darf man daraus nicht auf eine Schmälerung der nun auf die Reichsregierung übergegangenen Befugnisse schließen. Der Machtbereich der Reichsregierung sollte, abgesehen von der Zustimmung der „Reichsräte" nicht geringer sein als der des früheren Bundesrates. Soweit also die organisatorischen Befugnisse des Bundesrates reichten, reicht auch die Organisationsgewalt der Reichsregierung.

Die Bestimmungen des Entwurfs I gingen unverändert in den Entwurf II vom 20. Januar 1919 über. In den Entwürfen III und IV vom 17. Februar 1919 und 21. Februar 1919 wurde der Einfluß des neu in Erscheinung tretenden Reichsrates durch Art. 27 mit 13 dahin ausgedehnt, daß zu allen „Ausführungsverordnungen" seine Zustimmung erforderlich wurde. Von „allgemeinen Verwaltungsvorschriften" war nur noch in Art. 14 die Rede. Der Entwurf V vom 18. Juni 1919 glich in seinen Art. 15 und 77 bereits wörtlich den Artikeln der Reichsverfassung selbst. Es ist das Ergebnis der Beratungen des Verfassungsausschusses,[11] daß die Mitwirkung des Reichsrates auf die an die Landesbehörden gerichteten Vorschriften beschränkt wurde. Die auf die reichseigene Verwaltung bezüglichen „Verwaltungsvorschriften" stehen demnach der Reichsregierung auch in organisatorischer Richtung zu.

Weitere organisatorische Funktionen der Reichsregierung ergeben sich aus den Art. 88 (Post- und Telegraphenwesen), 91 ff.

40. Triepel, Quellensammlung, S. 6 ff.
41. Protokolle S. 167 ff. Vgl. Anschütz Art. 77 Anm. 1.

(Eisenbahnen), 98 ff. (Wasserstraßen). Hier erscheint die Reichsregierung zum Teil als Nachfolgerin des Kaisers in seinen Spezialfunktionen nach Art. 50 usw. der alten Reichsverfassung von 1871.

Aus diesem Überblick ergibt sich, daß die Reichsregierung auf Grund der Verfassung umfangreichere organisatorische Befugnisse auszuüben hat, als früher der monokratischen Reichsleitung zugestanden haben.

2) Der Reichsrat in seiner Stellung als Gesetzgebungs- und Verwaltungsorgan übt nicht die früher dem Bundesrat als Reichsorgan zustehende Organisationsgewalt aus.

Die organisatorischen Befugnisse des Reichspräsidenten erscheinen auf den ersten Blick ebenfalls gegenüber den früheren Rechten des Kaisers stark vermindert. Im besonderen fallen die diesem nach der alten Reichsverfassung zukommenden Spezialfunktionen an die Reichsregierung. Entsprechend den Art. 15—18 der a.RV beruft der Reichspräsident den Reichskanzler und die Reichsminister (Art. 53), ernennt und entläßt er die Beamten (Art. 46). Hierzu kommt der Oberbefehl über die Wehrmacht (Art. 47) und schließlich die Diktaturgewalt (Art 48), in der stets auch eine Organisationsgewalt enthalten ist.

Ebenso wie unter der alten Reichsverfassung muß es zweifelhaft erscheinen, welchem Staatsorgan die Organisationsgewalt über die Reichsministerien selbst zusteht. Die allgemeine Regel des Art. 77 könnte sich ihrem Wortlaut nach durchaus auch auf diesen Bereich der Organisationsgewalt erstrecken. Auf der anderen Seite sprechen dieselben Erwägungen, welche im alten Reich zugunsten des Kaisers und nach dem Gesetz über die vorl. Reichsgewalt zugunsten des Präsidenten geltend gemacht wurden, auch zugunsten des Reichspräsidenten der Weimarer Reichsverfassung.[42]

Nach Art. 53 der Reichsverfassung muß der Reichspräsident die Reichsregierung so zusammensetzen können, wie er es seiner Überzeugung nach allein verantworten kann. Er muß in der Lage sein, jeweils die geeigneten Persönlichkeiten an die richtigen Plätze zu stellen, da er die höchste Verantwortung für die Bewährung der von ihm berufenen Regierungsmitglieder trägt. Es steht im pflichtgemäßen Ermessen des Reichspräsidenten, welchen Männern er die Geschäfte des Reiches anvertraut. Er muß aber auch in der Lage sein, die Geschäfte in gewissem Umfange nach der Fähigkeit der Persönlichkeiten, an welchen oft Mangel ist, zu verteilen. Die organisatorische Möglichkeit hierzu ist die Bildung oder Umbildung der Ministerien, d. h. die organisatorische Zusammenfassung

42. Über die entsprechende Frage im Gebiet des französischen Staatsrechtes vgl. § 18.

einer sachlich verwandten Gruppe von Ämtern zu einem Ressort.

Die Möglichkeit, derartigen Bedürfnissen durch Betrauung eines Ministers mit mehreren Ministerien oder durch Ernennung von Ministern ohne Geschäftsbereich abzuhelfen, ist zwar ebenfalls vorhanden; indessen wird sie nicht ausreichen. Der Reichspräsident als dasjenige höchste Reichsorgan, welches verfassungsmäßig die größte Permanenz erhalten hat, muß in der Lage sein, diejenigen dauernden Einrichtungen zu schaffen, welche auch über wechselnde Regierungen erhalten bleiben.

Wollte man der Regierung selbst die Organisation der Ministerien zusprechen, so versetzte man diese in die Lage, die Voraussetzungen, unter denen ihre Berufung erfolgt ist, zu beseitigen und den Reichspräsidenten von seiner höchsten Leitungsfunktion auszuschalten. Der Hinweis darauf, daß der Reichspräsident jede derartig vorgehende Regierung entlassen könnte, vermag nicht das grundsätzliche Bedenken aus dem Wege zu räumen, welches gegen eine „Selbstorganisation" der Reichsregierung nach alledem spricht.

Aus dem Willen der Weimarer Reichsverfassung wird man daher entnehmen müssen, daß die Organisation der Reichsministerien auch ohne ausdrückliche Bestimmung dem Reichspräsidenten zusteht.

Allerdings sind die Bestimmungen in § 67 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien, Besond. Teil, vom 1. 5. 1924, oder in § 8 der Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. 5. 1924, welche zum Teil dieselbe Auffassung vertreten, kein Argument zur Stützung dieser Ansicht. Auf die Bewertung dieser Bestimmungen ist (in §§ 18, 19) einzugehen.

§ 18. Die staatsrechtlichen Meinungen über die Organisationsgewalt nach dem Rechte der Reichsverfassung vom 11. August 1919.

I. Ebenso wie die Vorschriften der alten Reichsverfassung sind nämlich auch die Regelungen der Weimarer Verfassung in der Staatsrechtslehre nicht einheitlich gewürdigt worden. Den wesentlichen Streitpunkt bildet die Organisation der Reichsministerien. Es ist daneben kaum verständlich, daß in der Literatur und in amtlichen Äußerungen die Organisationsgewalt überhaupt in einer Weise behandelt wird, welche mit ganz ausdrücklichen Verfassungsbestimmungen in Widerspruch steht.

Es handelt sich dabei um ähnliche Erscheinungen, wie sie schon bei der Stellungnahme der alten Staatsrechtslehre zur Verfassung von 1871 beobachtet werden konnten. Der Grund liegt auch heute darin, daß die praktische Auslegung der Verfassungsnormen durch theoretische Erwägungen beeinflußt wird, welche dem Willen und

Wesen der Verfassung nicht entsprechen. Außerdem gehen die Schriftsteller dem Wesen derjenigen staatlichen Funktionen, welche man Organisationsgewalt nennt, nicht genügend auf den Grund.

Die von Anschütz[43] vertretene und als herrschend bezeichnete Lehre knüpft gedanklich und historisch an die bereits unter der alten Reichsverfassung herrschende Lehre an.

Es wird davon ausgegangen, daß die Organisationsgewalt früher kraft Gewohnheitsrechtes dem Kaiser zugestanden habe (§ 13). Sie sei dann „gemäß Übergangsgesetz vom 4. März 1919, § 4, und Art. 179 Abs. I RV auf den Reichspräsidenten übergegangen".[44] Das „organisatorische Verordnungsrecht" steht also „dem Reichspräsidenten als Nachfolger des Kaisers zu".[45] „Dem Reichspräsidenten steht das oberste Behördenorganisationsrecht zu. Es entspricht der gewohnheitsrechtlichen Organisationsgewalt des Kaisers, die sich unter der Bismarck'schen Verfassung entwickelt hatte. Sie ist nach dem Übergangsgesetz und der Reichsverfassung, Art. 179 auf den Reichspräsidenten übergegangen".[46] Diese Meinung ist von Hatschek,[47] Stier-Somlo[48] und anderen[49] aufgegriffen worden. Ihre juristische Voraussetzung liegt in der Ansicht, daß Organisationsgewalt nur Exekutive sei und daß sie daher dem Präsidenten als ihrem Spitzenorgan zustehen müsse (§ 13).

In Gegensatz zu dieser Voraussetzung stehend, hat sodann Richter[50] eine Widerlegung versucht. Indem er von der theoretischen Feststellung ausgeht, daß der wesentliche Inhalt organisatorischer Verordnungen in der Setzung von Rechtsnormen beruhe (vgl. § 5c), folgert er, daß man mangels abweichender Bestimmungen der Verfassung für den Erlaß von Organisationsnormen den Weg der Gesetzgebung verlangen müsse. Diese Forderung ergebe sich aus dem Rechtsstaatsgedanken, auf dem der Staat der Weimarer Verfassung innerlich beruhe.

II. Beide Meinungen scheinen jedoch der Absicht der Weimarer Verfassung weder staatsrechtlich noch praktisch voll gerecht zu werden.

1) Wie bereits (§§ 13, 15) dargestellt wurde, konnte schon nach dem Rechte der alten Reichsverfassung von einer allge-

43. Reichsverfassung Art. 53 Bemerkung 4; 11. Aufl. dazu Anm. 2. Art. 77; Bem. 5, Art. 179 Bem. 1.
44. Anschütz a. a. O. Art. 53.
45. Daselbst Art. 77.
46. Heinrich Pohl in Handb. d. dtsch. Staatsrechtes, Band I, S. 493.
47. Staatsrecht II S. 128.
48. Staatsrecht.
49. W. Jellinek Verwaltungsrecht 1928, S. 120; Poetsch-Heffter, Jahrb.öff.R. 1929, S. 137, 160, 175, 192; Bilfinger a. a. O. S. 15.
50. Organisationsgewalt. Vgl. oben § 5c.

meinen Organisationsgewalt des Kaisers keine Rede sein. Infolgedessen kann auch dem Argument der jetzt herrschenden Lehre, daß diese gewohnheitsrechtlich entstandene Befugnis des Kaisers auf den Präsidenten übergegangen sei, nicht zugestimmt werden.

Die Begründung der herrschenden Meinung ist aber auch aus folgendem Grunde nicht überzeugend:

Nach dem Umsturz im November 1918 mußten gerade mit dem Fortfall des Kaisertumes alle auf die Existenz des Kaisers gegründeten Funktionen in die Hände des Rates der Volksbeauftragten als Leiters der Revolution fallen. Diese Tatsache wurde auch durch die Praxis bestätigt (§ 19).

Die de-facto-Außerkraftsetzung der Reichsverfassung bezog sich naturgemäß auch auf jedes etwaige Verfassungsgewohnheitsrecht, das sich gebildet haben mochte. Eine Neuverteilung aller verfassungsrechtlichen Funktionen erfolgte dann durch das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt, das eine selbständige Grundlegung der Verfassung darstellte und die geschehene Außerkraftsetzung des alten Verfassungsrechtes voraussetzte. Eine irgendwie geartete Bezugnahme auf die alte Verfassung oder eine Überleitung war keineswegs beabsichtigt. An dieser Tatsache hat das Übergangsgesetz vom 4. März 1919 nichts geändert. Das Übergangsgesetz ist materiell als ein genereller Neu-Erlaß sämtlicher bisherigen Rechtsnormen anzusehen.

Der Sinn des Übergangsgesetzes war es, die Fortdauer der bisherigen Rechtsordnung (nicht: Verfassungsordnung) zu sanktionieren und die Anwendung dieser Rechtsordnung in den Staatsverwaltungen zu ermöglichen. In den §§ 2 und 3 liegt lediglich eine „Generalkorrektur" aller jener Gesetze, welche nach § 1 bestehen bleiben: „Soweit auf . . . verwiesen wird, tritt an seine Stelle: . . .". Aber auch die §§ 4 und 5, deren Wortlaut anders ist: „Die Befugnisse . . . gehen über", sind ihrem Sinne nach nur als eine solche Generalkorrektur (nicht als ein genereller Neu-Erlaß; jener liegt schon in § 1) anzusehen.

Der § 4 des Übergangsgesetzes bezieht sich also lediglich auf alle jene Verwaltungsbefugnisse, welche „dem Kaiser nach den Gesetzen oder Verordnungen des Reichs" zugestanden haben. Er kann keinesfalls den Übergang einer verfassungsrechtlichen und gar einer gewohnheitsrechtlichen Funktion auf den Reichspräsidenten bewirkt haben, ganz abgesehen davon, daß ein „Übergang" von Organfunktionen sich nie nach Art einer zivilrechtlichen Gesamtrechtsnachfolge vollziehen kann. Danach ist die Berufung der herrschenden Meinung auf § 4 des Übergangsgesetzes nicht überzeugend.

Dasselbe muß aber von der Berufung der herrschenden Meinung

auf Art. 179 RV gelten. Art. 179 in Verbindung mit Art. 178 RV erfüllt denselben Zweck, den das Übergangsgesetz verfolgte. Es wird die generelle Fortdauer der bisherigen Gesetze und Verordnungen angeordnet, und es wird eine Generalkorrektur sämtlicher Normen nach Maßgabe der Verfassung vorgenommen. Insbesondere ist in Art 179 Abs. I Satz 2 nicht der leicht mißzuverstehende Ausdruck des § 4 des Übergangsgesetzes, wonach „Befugnisse übergehen", gewählt, sondern es ist die sachlich besser treffende Wendung: „soweit in Gesetzen verwiesen ist, treten an ihre Stelle" eingeführt worden.

Es wird hierdurch besonders deutlich, daß an eine Rechtsnachfolge in verfassungsmäßige Funktionen oder, wie Anschütz[51] es ausdrückt: an eine „mittelbare Erben"-Eigenschaft der nunmehrigen obersten Reichsorgane nicht gedacht werden kann. Schon der Wortlaut der Art. 178, 179, wonach die neuen Reichsorgane nur in Gesetzen oder Verordnungen an die Stelle der früheren gesetzt werden, während die Verfassung von 1871 in vollem Umfange endgültig aufgehoben wird, spricht dagegen, daß eine angeblich gewohnheitsrechtliche, verfassungsmäßige Funktion durch die genannten Übergangsbestimmungen auf die neuen Organe übertragen sein soll.

Ebenso wie im alten Verfassungsrecht beruft sich die herrschende Meinung zum Belege für ihre Ansicht auf die Praxis. Aber auch dieses Argument hält einer eingehenden Prüfung nicht stand, wie noch zu zeigen sein wird. Denn die Praxis ist nicht einheitlich.

Es läßt sich zusammenfassend sagen: die herrschende Lehre, welche dem Reichspräsidenten die Organisationsgewalt im Reiche zuschreibt, ist in ihrer Begründung nicht überzeugend. Im Ergebnis kann ihr nur insoweit zugestimmt werden, als dem Reichspräsidenten die Organisation der Reichsministerien zuerkannt werden muß (§ 17). Im übrigen hat der Reichspräsident organisatorische Funktionen nur nach Maßgabe ausdrücklicher Bestimmungen der Verfassung oder der Gesetze.

2) Ebenso wie der herrschenden Lehre nicht zugestimmt werden kann, kann auch die gegenteilige Lehre von Richter (a. a. O.) nicht überzeugen. Einerseits sind seine theoretischen Voraussetzungen, wie (oben § 5c) bereits erörtert, abzulehnen. Anderseits berücksichtigt er in seiner vom rechtsstaatlichen Wollen hergeleiteten Forderung des Gesetzgebungsweges für Organisationsnormen weder die positiven Verfassungsvorschriften noch ihre Geschichte.

Ein Argument im Sinne Richters könnte man freilich in der Be-

51. Reichsverfassung Art. 179, Anm. 1.

handlung sehen, die derselben Frage in der französischen Staatspraxis zuteil geworden ist. Die französischen Verfassungsgesetze vom Jahre 1875 haben ebenso wie die Deutsche Reichsverfassung keine Bestimmung über Zahl und Geschäftsbereich der Ministerien getroffen. Wie Hauriou[52] darlegt, beruhte es auf einer alten Tradition, diese Bestimmungen nicht gesetzlich zu treffen, sondern sie dem Haupt der Exekutive zu überlassen.[53] Im Laufe der Zeit hatten sich in der französischen Praxis indessen gewisse Mißstände entwickelt: Dem häufigen Wechsel der Kabinette entsprach ein ebenso häufiges Umformen der Ressorts und Neueinrichten von Ministerien[54] je nach der persönlichen Zusammensetzung der Ministerkollegien.

Diesem Zustand sollte durch § 8 des Loi de finances vom 20. 6. 1920 ein Ende bereitet werden: „Les créations de ministère ou de soussecrétariat d'Etat, de postes de secrétaires généraux ou de chefs de service dans les administrations centrales, sous quelque nom que ces créations soient présentées, les transferts d'attribution d'un département ministériel à un autre ne peuvent être décidés que par une loi et mis en vigeur qu'après le vote de la loi." Durch diese Vorschriften ist der rechtsstaatlichen Forderung im Sinne Richters offenbar entsprochen worden.

In der französischen Staatsrechtslehre sind die Vorschriften jedoch sehr umstritten. Während Duguit[55] sie als „eine ausgezeichnete Maßnahme" würdigt, bezweifelt Hauriou (a. a. O.) ihre Verfassungsmäßigkeit, weil der Präsident dadurch in seinem Rechte, die Zusammensetzung des Kabinetts zu bestimmen, beeinträchtigt wird. Dem liegen also dieselben Erwägungen zugrunde, welche auch im Rahmen dieser Arbeit (§ 17) für das deutsche Staatsrecht angestellt worden sind. Die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit eines derartigen Gesetzes würden also auch im deutschen Staatsrecht begründet sein.

Diese gegen Richters Ansicht zu erhebenden Bedenken beruhen jedoch nicht auf der theoretischen Überlegung, daß die Organisationsnormen als Exekutivakte der Exekutive überlassen bleiben müßten, sondern auf einer praktischen Auslegung der geltenden

52. Maurice Hauriou, Précis de Droit Constitutionel 1923, S. 459. Vgl. auch schon oben § 10 S. 71.
53. Gesetzesanträge art. 150 der Const. vom 5. fructidor im Jahre III; art. 66 der Const. vom 4. novembre 1848, welche beide nicht angenommen wurden.
54. Ernst von Hippel: der französische Staat der Gegenwart, 1928. (Herausgegeben von Friedrich Glum) S. 51.
55. Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel. 2. Aufl. 1924 Band IV. S. 825: „C'est une mesure excellente et il faut espérer qu'elle supprimera l'usage abusif de créations ou de transformations continuelles de ministères."

Verfassungsbestimmungen. Denn, wie Heller[56] es ausdrückt, besteht kein Gesetzesvorbehalt hinsichtlich dieser Organisationsnormen.

Auf die Behandlung dieser Frage im englischen Recht wurde bereits hingewiesen (§ 10). Die Eigenart des englischen Parlamentarismus würde es verbieten, aus den dortigen organisatorischen Regelungen Rückschlüsse auf deutsche Verhältnisse zu ziehen. Ist doch auch die Theorie, welche alle Verwaltung dem Monarchen unterstellt, in England nie durchgedrungen.[57]

Infolgedessen kann ein Argument im Sinne Richters aus der dortigen Praxis nicht entnommen werden.

§ 19. Die Staatspraxis der Organisationsgewalt von 1918—1932.[58]

In der Staatspraxis seit dem November 1918, auf welche die herrschende Meinung sich beruft, wird man mehrere Abschnitte zu unterscheiden haben, durch welche sich der Wandel des Verfassungsrechtes offenbart.

I. Nachdem mit dem 9. November 1918 die Staatsgewalt im Reiche an die Leitung der Revolution gefallen war, übte bis zum 10. Februar 1919, dem Erlaß des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt, der Rat der Volksbeauftragten, seit dem 14. 11. 1918 meist unter der Bezeichnung als Reichsregierung, die Organisationsgewalt aus. Dies wird durch die Zusammenstellung in der chronologischen Übersicht verdeutlicht. Der Bundesrat, der seit dem 14. 11. 1918 als Verwaltungsorgan bestätigt worden war, trat von seinen umfassenden organisatorischen Funktionen, die er seit dem 4. 8. 1914 erfüllt hatte, völlig zurück.

Durch die Ermächtigung des Reichsamtes für wirtschaftliche Demobilmachung vom 12. 11. 1918 zu „allen nötigen Maßnahmen" entledigte sich der Rat der Volksbeauftragten zwar eines bedeutenden Teiles seiner Organisationsgewalt wie auch seiner sonstigen Staatsgewalt. Infolgedessen gingen wiederholte organisatorische Maßnahmen vom Demobilmachungsamt aus. Allerdings sind nur wenige publiziert.[59]

56. Heller (gegen Richter) a. a. O. S. 124.
57. Hatschek, Engl. Staatsrecht I S. 600 ff. 619 ff. 665 ff.; v. Gneist, Engl. Dibelius, England I (1925) S. 250 ff. unter Beziehung auf Wm. R. Anson, Verfassungsgeschichte (1882) S. 693 ff.;
Law and Custom of the Constitution I (1922) II (1907 08); Alpheus Todd, On Parliamentary Government in England (1867 69) II 422 ff.; Sidney Low, The Governance of Engl. (1904). (Übersetzung von Hoops, 1908. S. 45 ff. 55, 261 ff.)
58. Hierzu vgl. die Übersicht am Ende.
59. Vgl. VO. v. 9. 12. 18.

Aber auch die Staatssekretäre der anderen höchsten Reichsämter ergriffen zuweilen organisatorische Maßnahmen. Allerdings handelte es sich dabei nur um Eingriffe in die mittlere Reichsbürokratie (vgl. die Verordnungen vom 19. und 30. 11., 4. 12. 1918; 23. 1., 22. 2. 1919) oder um solche, zu denen die Reichsregierung Ermächtigung erteilt hatte (4. 12. 1918).

Die überwiegende organisatorische Tätigkeit im Reiche ging indessen vom Rate der Volksbeauftragten (Reichsregierung) selbst aus,[60] namentlich soweit die Geschäftsbereiche der Reichszentralbehörden in Betracht kamen. (Vgl. Verordn. v. 12. 11., 23. 11., 21. 12. 1918.)

II. In dieser Praxis schuf der Erlaß des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt insofern Wandel, als seitdem die neuen Hauptstaatsorgane in Ausübung der Organisationsgewalt auftreten.

1) Zunächst erscheint der vorläufige Gesetzgeber mit einer Reihe wichtiger Organisationsgesetze. Beispiele sind:

Bildung der vorläufigen Reichswehr 6. 3. 19.
Kohlenwirtschaftsgesetz 23. 3. 19.

Freilich entkleideten die durch das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt berufenen Gesetzgebungsorgane sich eines wesentlichen Teiles ihrer Gesetzgebungsbefugnisse (und insoweit auch ihrer Organisationsgewalt) durch das Gesetz über eine vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Übergangswirtschaft vom 17. April 1919 (RGBl S. 394). Auf Grund der hierin enthaltenen Ermächtigung konnte die Reichsregierung (das Reichsministerium) organisatorische Befugnisse ausüben, welche ihr nach dem Wortlaut des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt nicht zustanden.

2) Dieses Gesetz blieb über den Erlaß der Reichsverfassung vom 11. August 1919 hinaus in Kraft und ist denn auch wiederholt als Grundlage für organisatorische Anordnungen der Reichsregierung im Rahmen der Übergangswirtschaft angewandt worden. Beispiele für diese Praxis sind laut der chronologischen Übersicht[61] folgende:

VO über die Außenhandelskontrolle v. 20. 12. 19.
VO über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat v. 4. 5. 20.
Errichtung des Reichsamtes für Arbeitsvermittelung v. 5. 5. 20.

Wie diese Zusammenstellung lehrt, sind auf Grund dieser einen Ermächtigung zum Teil tiefgreifende Maßnahmen von dauernder Bedeutung getroffen worden. Der vorläufige Reichswirtschaftsrat besteht noch heute auf Grund der damaligen Verordnung. Die

60. Siehe Übersicht im Anhang.
61. Über die Einzelheiten im Anhang an den entsprechenden Stellen.

Außenhandelskontrolle war ein Sachgebiet von erheblicher Wichtigkeit.

Die Nachkriegsgeschichte zeigt, daß die Handhabung der Ermächtigungen stets zu wesentlichen Machterweiterungen der Exekutive führte. Schon frühzeitig zeigte sich auf diese Weise die geringe Handlungsfähigkeit des Parlamentes. Demgemäß hat sich auch in der Praxis der Organisationsgewalt ein ständig wachsendes Übergewicht der Exekutive gezeigt.

Der Beginn dieser Entwickelung liegt also schon unter der Geltung des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt.

Eine schon verfassungsmäßig eigene Organisationsgewalt der Reichsregierung (des „Reichsministeriums") läßt sich aus den Bestimmungen des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt zwar nicht entnehmen, ist aber bisweilen ausgeübt worden. Soweit die Publikationen es erkennen lassen, sind die Anordnungen allerdings nie vom „Reichsministerium", d. h. von dem Kollegium, erlassen worden, welches auf Grund des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt dazu berufen gewesen wäre, sondern von den einzelnen Ministern, die durch den Erlaß vom 21. 3. 1919 begründet worden waren. Diese Anordnungen (v. 22. 2., 11. 3., 13. 3., 24. 3., 8. 4., 11. 4., 22. 4., 15. 5., 20. 5., 24. 5., 23. 6., 9. 8, 1919) betreffen in der Regel die innere Gestaltung der Ministerien oder der ihnen an- und eingegliederten Reichsstellen. Sie sind offenbar nicht von sehr tiefgehender Bedeutung.

3) Schon unter der Geltung des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt trat neben den genannten Organen der Reichspräsident vor allem als Organisator der obersten Reichsbehörden hervor. Bis zum Erlaß der Reichsverfassung sind beispielsweise folgende Erlasse in dieser Richtung ergangen und publiziert:[62]

Erl. betr. die Errichtung und Bezeichnung der obersten Reichsbehörden vom 21. 3. 19.

Erl. über das Reichsluftamt vom 7. 5. 19.

Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Ernährungs- und Wirtschaftsministerium vom 7. 7. 19.

Die wichtigste organisatorische Maßnahme des Reichspräsidenten in dieser Periode ist sein Erlaß betr. die Errichtung und Bezeichnung der obersten Reichsbehörden vom 21. März 1919, auf den bereits wiederholt (§ 16) hingewiesen wurde. Die herrschende Lehre führt diesen Erlaß in der Regel als einen Beleg für ihre Ansicht an, daß die gewohnheitsrechtliche Organisationsgewalt des Kaisers auf den Reichspräsidenten der Republik als seinen „mittelbaren Erben" übergegangen sei. Diese Auffassung scheint auch dadurch

62. Vgl. im übrigen im Anhang.

bestätigt zu werden, daß dieser Erlaß erst nach dem Übergangsgesetz vom 4. 3. 1919 ergangen ist. Diese Meinung trifft indessen nicht zu: Der Erlaß des Reichspräsidenten beginnt nämlich mit den Worten: „In Ausführung des § 8 des Reichsgesetzes über die vorläufige Reichsgewalt wird folgendes bestimmt." Der Reichspräsident gründete seine Organisationsbefugnis nicht auf ein ihm vermutlich unbekanntes Gewohnheitsrecht, sondern bewußt auf § 8 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt. Daß er zu dieser Auslegung des § 8 berechtigt war, wurde bereits (§ 17) ausgeführt. Jedenfalls darf die herrschende Meinung nicht diesen Erlaß zum Belege dafür heranziehen, daß die Praxis ihren rechtlichen Standpunkt teile.

III. Der rechtsgeschichtliche Abschnitt, welcher auf den Erlaß der Weimarer Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 folgte, ist von den vorhergehenden Abschnitten nicht scharf zu trennen. In der bisherigen Praxis hat sich zunächst nichts geändert. Es erfolgte ein allmählicher Übergang. Erst in jüngerer Zeit entwickelte sich die Staatspraxis im Zusammenhang mit der politischen Wandlung dahin, daß auch im Gebiet der Organisationsgewalt die vollziehende Reichsleitung mehr und mehr in den Vordergrund trat. Die Ergebnisse dieser verfassungsmäßigen Entwickelung sind noch nicht zu übersehen.[63]

1) Der ordentliche Gesetzgebungsweg der Reichsverfassung, der in jüngerer Zeit mehr und mehr ausgeschaltet wurde, ist zu Beginn dieses Zeitabschnittes wiederholt in Organisationsgesetzen beschritten worden. Einen Überblick über diese Praxis bietet die chronologische Darstellung im Anhang.

a) Mit dem Jahre 1931 ist die organisatorische Tätigkeit des ordentlichen, verfassungsmäßig vorgesehenen Gesetzgebers im wesentlichen abgeschlossen.[64] Doch war diese Tätigkeit auch in den Jahren davor eine durchaus lückenhafte, die wiederholt ausgeschaltet war. Denn ebenso wie in dem schon oben erwähnten Falle entkleidete sich der Reichsgesetzgeber auch in dieser Periode mehrmals in weitem Umfange seiner Funktionen, indem er Ermächtigungsgesetze zum Zwecke der Übergangswirtschaft erließ:

vom 3. 8. 1920, 6. 2. 1921, sowie vom 13. 10. 1923 und 8. 12. 1923.

Der Gesetzgeber verschaffte auf solche Weise der Reichsregierung einen starken organisatorischen Einfluß. Hierdurch, sowie durch

63. Die oben angedeutete Entwickelung ist durch die nationale Revolution einstweilen abgeschlossen worden. Das Gesetz vom 24. 3. 1933 mit seiner Gesetzgebungsermächtigung an die nationale Regierung versieht die „Exekutive" mit bisher nie gehabten Machtbefugnissen.

64. Das Gesetz vom 24. 3. 1933 machte insofern nur einen endgültigen Schlußstrich unter diese Entwickelung.

die häufige Verspätung des Zustandekommens des Reichshaushaltes verloren die Gesetzgebungsorgane allerdings allmählich den Überblick über die Reichsverwaltung und suchten diese Lage dadurch auszugleichen, daß sie in wiederholten Gesetzen Grundlinien für sparsame Verwaltung aufstellten.

Dies geschah in den Haushaltsgesetzen vom 26. 3. 1921, 4. 6. 1923, 31. 3. 1928, 29. 3. 1930, 30. 3. 1931 und in den Gesetzen über die vorläufige Regelung des Reichshaushaltes vom 30. 3. 1922, 22. 3. 1923, 27. 3. 1925, 31. 7. 1925, 26. 3. 1929.

b) Neben dem ordentlichen Gesetzgeber trat in verschiedenem, aber allmählich immer mehr zunehmendem Umfange der außerordentliche Gesetzgeber des Art. 48 RV in organisatorische Tätigkeit. Wurden ursprünglich nur vorübergehende organisatorische Maßnahmen aus besonderen Notständen ergriffen, wie z. B. in den Verordnungen vom 11. 1. 20, 10. 4. 20, 5. 5. 20, 6. 9. 20, 8. 11. 23, so sind namentlich in der jüngsten Zeit durch den Reichspräsidenten Anordnungen getroffen worden, welche den Charakter dauernder Einrichtungen tragen. Hierhin gehören die Bestimmungen folgender Verordnungen:

vom 1. 12. 30, 1. 8. 31, 19. 9. 31, 6. 10. 31, 8. 12. 31, 23. 12. 31.

Auf die allgemein bekannte historische Entwickelung, die sich auch in der organisatorischen Praxis widerspiegelt, braucht hier nicht näher hingewiesen zu werden.

2) Von derjenigen Organisationstätigkeit des Reichspräsidenten, welche auf Art. 48 der Reichsverf. beruht, ist seine andere zu trennen. Diese andere Tätigkeit beruht, wie schon gezeigt wurde auf der Stellung des Reichspräsidenten als verantwortlichen Chefs der gesamten politischen Reichsleitung. Eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Bestimmung steht ihm hier nicht zur Seite.

Beide Tätigkeiten mögen praktisch ineinander übergehen,[65] — theoretisch sind sie scharf zu scheiden. Diese erstreckt sich unter den Voraussetzungen des Art. 48 RV uneingeschränkt auf die gesamte Staatsverwaltungsorganisation. Jene ist von völlig anderen Zwecken diktiert.

Bei jener sind in der Praxis zwei Gruppen von Anordnungen zu unterscheiden.

65. Nicht immer geht aus der Anordnung selbst klar hervor, in welcher Funktion der Reichspräsident gehandelt hat. Typisch ist z. B. die auf Grund des Art. 48 RV erlassene Verordnung über den Reichskommissar für Luftfahrt. (Vom 22. 2. 1933). Während Art. 1 dieser VO (Bewilligung der erforderlichen Haushaltsmittel) der Berufung auf Art. 48 RV bedurfte, war diese für die in Art. 2 enthaltenen rein organisatorischen Anordnungen (Klarstellung der Grenzen der Ressorts) keineswegs erforderlich. Diese Beispiele ließen sich leicht vermehren.

Zunächst handelt es sich um diejenigen Erlasse oder Verordnungen (auch „Verfügungen"), welche sich auf die Organisation der Reichsministerien unmittelbar beziehen. Hierher gehören die folgenden:[66]

Vereinig. von Wirtsch. u. Ern.Min. 5. 9. 19,
Aufheb. d. Kolonialministeriums 29. 3. 20,
Umbildung des Reichsfinanzministeriums 7. 9. 26.

Daneben erscheint in der Praxis eine Gruppe weiterer Erlasse des Reichspräsidenten, welche nur mittelbar auf die ministeriellen Ressorts Beziehung haben, oder sich als Organisation abhängiger Reichsmittelbehörden darstellen. Es sind folgende Anordnungen als Beispiele hervorzuheben:

Reichskommissariat für die besetzten Gebiete 7. 11. 19,
Sozialisierungskommission 15. 5. 20,
Bildung eines technischen Kuratoriums 9. 6. 21
Auflös. d. Reichsaussch. f. Schiffbau 25. 8. 23,
Verwaltungsbaukommission 18. 11. 23,
Reichskuratorium f. Jugendertüchtigung 13. 9. 32.

Aus den beiden Gruppen von Beispielen läßt sich bereits ein wesentlicher Überblick über die organisatorische Tätigkeit des Reichspräsidenten gewinnen. Ihr Schwerpunkt liegt in der Bildung der ministeriellen Ressorts und ihrer Abgrenzung voneinander. Dies tritt in den letzteren Anordnungen nicht immer ausdrücklich hervor. Eine nähere Prüfung ergibt aber, daß in der Regel mehrere Geschäftsbereiche durch die getroffenen Regelungen berührt werden. Insoweit bedeuten die Anordnungen stets eine Klarstellung der Grenzen der Ressorts. Oft ist denn auch ausdrücklich verordnet, welchem Ministerium eine bestimmte Stelle unterstehen solle. Es zeigen sich auch Fälle, wo eine ressortmäßige Eingliederung nicht vorgenommen wird. So gilt z. B. der Reichskommissar für Arbeitsbeschaffung (vom 17. 12. 1932) als selbständige oberste Reichsbehörde. Hier findet also eine negative Abgrenzung gegen die Ressorts statt, welche die Tätigkeit des Reichspräsidenten besonders kennzeichnet.

Außerhalb dieses Rahmens stehen freilich Anordnungen des Reichspräsidenten, durch welche besondere Ausschüsse, Kommissionen oder Kuratorien ins Leben gerufen werden. Dabei handelt es sich oft um programmatische Bildungen. Es entspricht der Stellung des Reichspräsidenten als Haupt der Staatsleitung, daß er namentlich auf Gebieten des allgemeinen nationalen Interesses die Begründung derartiger Organe fördert, die richtigen Männer heran-

66. Hier nur Beispiele. Im übrigen vgl. Übersicht im Anhang.

zieht und dergestalt an der Führung der Nation teilnimmt. Für diese Tätigkeit gibt es auch keine „Grundlage" in der Verfassung. Sie ist staatsrechtlich nicht erfaßbar, sondern politischer Natur und wird bald stärker, bald schwächer sein, je nachdem welcher Mann das Präsidentenamt bekleidet. Eine ausschließliche Funktion des Reichspräsidenten liegt hier nicht vor.

3) In derjenigen Tätigkeit des Reichspräsidenten, welche sich namentlich auf die Reichsmittelbehörden bezieht, und auch in der zuletzt genannten, staatsleitenden Tätigkeit teilt er das Feld mit der Reichsregierung. Diese übt, abgesehen von der gesetzlich begründeten Tätigkeit der Ressortminister, auf Grund der Verfassung selbständige organisatorische Befugnisse aus. Diese können sehr verschieden sein. Sie beziehen sich nämlich einmal auch auf die verschiedenen Geschäftsbereiche der Minister:

Richtlinien für die künftige Wirtschaftsführung des Reiches[68] 9. 10. 20,

Staatssekretariat f. d. besetzten Gebiete 18. 3. 21,
Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien 1. 4. 24,
Übergang von Seeschiffahrtsdienststellen[69] 26. 5. 26,
Gesch.Ordn. der höheren Reichsbehörden 29. 5. 28,
Übergang von Siedlungsangelegenheiten 5. 7. 32.

Ferner kommen ebenfalls Bildungen mit wirtschaftspolitischer Grundlage vor:

Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit[70] 20. 9. 21,
Beirat für Luftfahrtwesen 30. 6. 23 und 5. 2. 24.

Die Tätigkeit der Reichsregierung bezieht sich ferner auf abhängige Reichsmittelbehörden:

Errichtung der Neckar-Baudirektion 4.8. 1920,
Übertragung der Reichszentrale für Kriegs- und Zivilgefangene 7. 12. 1920,
Reichskommissar für das Ausstellungs- und Messewesen 13. 6. 1927,
Übergang der Geschäfte des Kommissars zur Stützung des ostpreußischen Gütermarktes 31. 3. 1931.

Die Reichsregierung hat schließlich in Gestalt des Reichssparkommissars[71] ein außerhalb ihrer selbst stehendes oberstes Reichs-

68. Daselbst: Bestellung eines Sparkommissars beim Reichsfinanzminister.
69. Dem angeblichen Erlaß des Reichskanzlers liegt ein Beschluß der Reichsregierung zu Grunde.
70. Herkunft ist nicht sicher.
71. Über die verwaltungsmäßige Entwickelung dieses Kommissars siehe oben S. 103 dieser Arbeit. Dort auch Literatur.

organ besonderer Art ins Leben gerufen. Die Berufung dieses Kommissars[72] war eine organisatorische Maßnahme von großer Tragweite.[73]

Erster Sparkommissar beim Reichsfinanzminister 9. 10. 20,
Richtlinien über die Tätigkeit des Reichssparkommissars 4. 5. 27.

4) Daneben treten außerdem die einzelnen Fachminister oder der Reichskanzler organisatorisch hervor:

Reichswehrminister über seinen Geschäftsbereich	8. 2. 20.
Reichsverkehrsminister über Schlichtungswesen in s. Geschäftsbereich	1. 4. 20.
Reichsverkehrsminister über Zweigstellen seines Ministeriums	26. 4. 20.
Reichsverkehrsminister über seine Zuständigkeiten	1. 7. 20.
Reichsverkehrsminister über Reichswasserschutz	5. 5. 22.
R.Minister für Wiederaufbau über Auflösung einer Zweigstelle des R.Ausgl.A.	8. 9. 23.
R.Min. d. Inn. über Geschäftsübertragung auf Reichsausgleichsamt	23. 2. 24.
Reichskanzler über die Seeschiffahrtsdienststellen[74]	26. 5. 26.

Die an Hand der chronologischen Übersicht erkennbare Tätigkeit der Reichsminister hat im Laufe der Jahre ständig zugenommen. Dabei handelt es sich hier nur um die Verordnungen und Maßnahmen, welche ohne besondere ausdrückliche Ermächtigung erlassen worden sind. Aus der Übersicht im Anhang ergibt sich, daß daneben die Ermächtigungen der Reichsabgabenordnung, des Reichsversorgungs-, Reichsbahn-, Reichspostfinanzgesetzes und anderer Gesetze eine lebhafte organisatorische Tätigkeit der Minister ermöglichten. Auch die Kriegsermächtigungen wirkten lange nach. Neuerdings dehnen die Notverordnungen des Reichspräsidenten dieses Gebiet erneut aus.

5) Über diejenige Staatspraxis, welche an die nationale Revolution des Jahres 1933 und namentlich an das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. 3. 1933 anknüpft, läßt sich einstweilen noch kein klares Bild gewinnen.[75] Die in Art. 1

72. Über die entsprechenden Versuche des Reichspräsidenten zur Förderung von Sparmaßnahmen (z. B. Verwaltungsabbaukommission) unterrichtet § 20 dieser Arbeit.
73. Es scheint sich ein ständiges Organ zu bilden. Vgl. Bilfinger, Reichssparkommissar, oben S. 103.
74. Es ist zweifelhaft ob der Reichskanzler den Erlaß gezeichnet hat, oder ob er ihn nur vom Präsidenten empfangen hat. Die Berufung auf § 65 GGO I läßt letzteres vermuten.
75. Das bisherige Ergebnis in der chronologischen Übersicht im Anhang.

dieses Gesetzes der Reichsregierung erteilte Gesetzgebungsermächtigung verschafft ihr umfassende, auch organisatorische Befugnisse. Der bisher herrschende Zustand einer allgemein verteilten und ausgeglichenen organisatorischen Tätigkeit kann nunmehr einer Periode mit vorwiegender Aktivität der Reichsregierung weichen.

Aber der spezifische Tätigkeitsbereich des Reichspräsidenten in der Organisation der Reichszentralstellen wird von dem der Reichsregierung nicht berührt.

Ob schließlich der Grundsatz der „institutionellen Garantie" der höchsten Reichsorgane (im Gesetz vom 24. 3. 1933) wirklich die Folge haben wird, daß diese Organe in ihren verfassungsrechtlichen Funktionen wieder lebendig werden, kann nur die Zukunft lehren.

IV. Besonders wichtige Äußerungen der Staatspraxis wird man schließlich in dem Erlaß des § 67 des besonderen Teils der gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien vom 1. Mai 1924 und in dem Erlaß des § 8 der Geschäftsordnung der Reichsregierung erblicken. Ersterer lautet: „Verordnungen, durch die Reichsbehörden errichtet oder aufgehoben werden, erläßt der Reichspräsident. Auch der Geschäftsbereich der einzelnen Reichsminister wird, soweit erforderlich, durch VO des Reichspräsidenten in den Grundzügen festgelegt. Einzelne Änderungen in dem Geschäftsbereiche können, wenn sie die Grundzüge nicht berühren, nach Einwilligung der beteiligten Minister, andernfalls auf Beschluß der Reichsregierung vom Reichskanzler festgesetzt werden".

Der § 8 GOR ist mit den Sätzen 2 und 3 des zit. § 67 gleichlautend. Die Bedeutung dieser Vorschriften könnte zweifelhaft sein. Es wird grundsätzlich zu fordern sein, daß diese Geschäftsordnungen sich im Rahmen der Verfassung halten. Eine Abweichung vom Willen der Verfassung durch eine Geschäftsordnung, selbst, wenn sie nach Maßgabe des Art. 55 RV durch Übereinstimmung der Regierung und des Präsidenten zustande kommt, ist unzulässig.

Die Bedeutung der genannten Bestimmungen hinsichtlich der Organisationsgewalt im Reiche ist daher nicht die eines rechtlich verbindlichen Verteilens, sondern die einer deklaratorischen Auslegung der Verfassung. Die Vorschriften sind also unverbindlich, soweit sie mit der Verfassung in Widerspruch stehen. Sie bringen lediglich eine rechtliche Anschauung zur Geltung, nach welcher verfahren werden soll.

Zweierlei bringen die beiden Bestimmungen zum Ausdruck. Der § 8 Gesch.O. der R.Reg. und § 67 Satz 2, 3, GGO II handeln von der Organisationsgewalt hinsichtlich der Reichsministerien und bestätigen die auch hier vertretene Anschauung, daß sie dem Reichspräsidenten zustehe.

Dagegen sanktioniert der § 67 Satz 1 GGO II eine allgemeine Organisationsgewalt des Reichspräsidenten im Sinne der herrschenden Lehre. Diese Bestimmung steht im Einklang mit gelegentlichen sonstigen Äußerungen von verantwortlicher Stelle. Namentlich sind folgende hervorzuheben.

Gelegentlich der Flaggen VO v. 5. 5. 1926 führte der Reichskanzler Luther im Reichstage folgendes aus: „In der Verfassung findet sich keine ausdrückliche Vorschrift darüber, ob die Organisationsgewalt dem Reichspräsidenten oder der Reichsregierung gebührt. Aber ich glaube, mit ganz verschwindenden Ausnahmen ist stets die Meinung vertreten worden, daß diese allgemeine Organisationsgewalt nur ein besonderer Anwendungsfall der allgemeinen Regel ist, die dadurch in der Verfassung ihren Ausdruck findet, daß der Reichspräsident den Kanzler, die Minister und die Beamten ernennt. So ist stets verfahren worden".[76]

Und anläßlich der Verordnung über die Umbildung des Reichsfinanzministeriums vom 7. 9. 1926 wurden in einer amtlichen Denkschrift an den Reichstag[77] folgende Ausführungen gemacht: „Unter der Herrschaft der früheren Reichsverfassung hatte in der Staatspraxis als ungeschriebenes Verfassungsrecht (Staatsgewohnheitsrecht) der Grundsatz Geltung erlangt, daß die Errichtung, Umbildung und Aufhebung von Reichszentralbehörden dem Kaiser als dem Träger der Organisationsgewalt zustand (näheres bei Meyer-Anschütz usw.). Nach § 4 des Übergangsgesetzes usw. in Verbindung mit Art. 179 I RV ist die Organisationsgewalt, die früher dem Kaiser zugestanden hat, auf den Reichspräsidenten übergegangen. (Näheres bei Anschütz usw.) Von der Organisationsgewalt hat der Reichspräsident bereits vielfach Gebrauch gemacht. (Folgen Beispiele) Die im vorstehenden dargestellte Staatspraxis hat in § 8 der Gesch.O. der R.Reg. v. 3. 5. 1924 ihren Niederschlag und Ausbau gefunden. — Diese Bestimmungen wurden ergänzt durch den § 67 GGO II. usw."

Offenbar steht diese amtliche Denkschrift in enger Anlehnung an die Meinung von Anschütz. Was ihre Ausführungen hinsichtlich der Staatspraxis anlangt, so treffen sie nicht zu, da die wirkliche Praxis nicht alle derartigen Verordnungen dem Reichspräsidenten überlassen hat, wie dargestellt wurde. Aus der Denkschrift ist daher kein neues und überzeugendes Argument zu gewinnen.

76. Sten. Ber. des R.T. 1926, 7161 (vgl. Poetzsch-Heffter in Jahrb. d. öff. Rechts 1929, S. 10).
77. Drucks. d. R.T. Nr. 26 590 v. 10. 11. 1926 (vgl. Poetzsch-Heffter aaO, S. 96).

§ 20. Zusammenfassende Beurteilung der Organisationsgewalt für die Zeit von 1918 bis 1932.

I. Die Prüfung der organisatorischen Staatspraxis zeigte, daß der Reichspräsident keineswegs eine allgemeine Organisationsgewalt im Deutschen Reiche ausübt. Vielmehr ist die Organisationsgewalt auch in der Praxis nach speziellen Gebieten aufgeteilt, von denen dem Reichspräsidenten nur dasjenige der Reichszentralbehörden (Ministerien) zugewiesen ist. Die von Anschütz vertretene Meinung beruft sich daher zu Unrecht auf die Praxis. Damit entfällt auch der Boden für diese Theorie. Denn ein Gewohnheitsrecht, welches nicht geübt wird, läßt sich nicht mehr theoretisch aufrechterhalten.

Soweit der Reichspräsident nicht unmittelbar in die Organisation der Ministerien eingreift, sondern abhängige Reichsmittelbehörden organisiert, wird der aufgestellte Grundsatz nicht durchbrochen. Denn insoweit handelt es sich stets darum, die Geschäftsbereiche der Ministerien negativ festzustellen und die organisierten Ämter einem der Geschäftsbereiche zuzuweisen, oder sie gerade als selbständige Behörden neben den Geschäftsbereichen zu begründen (z. B. Reichskommissar f. Arbeitsbeschaffung). Mittelbar handelt es sich dabei also stets um die Organisation der Reichszentralbehörden. Daher steht seine Tätigkeit im Einklang mit der Reichsverfassung.

II. Soweit die Reichsregierung unmittelbare organisatorische Tätigkeit ausübt, handelt es sich einerseits um Anordnungen, welche die Geschäftsbereiche mehrerer Minister betreffen und insofern mit der Organisationsgewalt des Reichspräsidenten zu konkurrieren scheinen. In Wahrheit liegt aber eine Konkurrenz nicht vor.

Denn die Anordnungen der Regierung sind entweder lediglich klarstellende Verordnungen, welche an dem Gefüge der Ressorts tatsächlich nichts ändern, oder es sind Verordnungen, welche die Aufteilung der Ressorts unberührt lassen. Das berühmteste Beispiel für eine Anordnung der letzteren Art ist der Reichssparkommissar.[78] Ursprünglich im Jahre 1920 als ein Kommissar beim Reichsfinanzminister berufen, wurde er später im Jahre 1927 als ein selbständiger Kommissar der Regierung von dieser mit besonderen Vollmachten ausgestattet. Durch diese Einsetzung blieb das organisatorische Gefüge der Reichsministerien unberührt. Einer Anordnung des Reichspräsidenten hätte es daher nicht bedurft.

Es ist nicht einfach, mit der Erscheinung des Reichssparkom-

78. Siehe S. 103 und S. 123.

missars die Verwaltungsabbaukommission[79] (18. 12. 1923, 5. 2. 1924) in Verbindung zu bringen. Die letztere beruht auf einer Verordnung des Reichspräsidenten vom 18. 12. 1923. Ihre Befugnisse wurden im einzelnen von der Reichsregierung durch die Verordnung vom 5. 2. 1924 festgelegt.[80]

Der staatspolitische Zweck beider Organe ist derselbe. Es ist nicht ohne weiteres einzusehen, warum zur Einsetzung der Verwaltungsabbaukommission ein Erlaß des Reichspräsidenten für erforderlich gehalten wurde.

Eine juristisch-formale Aufklärung dieses scheinbaren Widerspruchs wird auf Grund des Buchstabens der Reichsverfassung nicht möglich sein.

Wie schon erwähnt, erfolgt gerade die Berufung derartiger Kommissionen (Beiräte usw.) meist in einem staatspolitischen Gebiet, welches rechtlicher Deutung oder Begründung schwer zugänglich ist. Die Staatsführung bedient sich dieses Mittels namentlich, wenn sie national- oder wirtschaftspolitische Zwecke erreichen will, welche über den herkömmlichen Rahmen der bürokratischen Staatstätigkeit hinausgehen. Ein derartig politisches Gebiet war der Verwaltungsabbau der Nachkriegsjahre. Um ihn durchzuführen, mußte die Staatsleitung zu besonderen Mitteln greifen. So ist die Einsetzung der unabhängigen Verwaltungsabbaukommission zu verstehen.

Es leuchtet ein, daß auf diesem Gebiete der Staatsführung juristische Maßstäbe zuweilen versagen müssen. Die zur Führung des Staates berufenen Männer stehen nicht in getrennten Rechtssphären nebeneinander. Nicht die Norm ist hier letzten Endes entscheidend, sondern die Persönlichkeit. Die Verfassung ist kein bürgerliches Gesetzbuch für Staatsmänner; man darf in ihr nicht die restlose Aufklärung für Vorgänge suchen, welche nicht normativ geregelt werden können.

Es steht im Einklang mit der Reichsverfassung, wenn die führenden Persönlichkeiten auf derartigen Gebieten im Einverständnis nebeneinander tätig werden.

Legt man diese Tatsachen zugrunde, so wird das Nebeneinander von Reichssparkommissar und Verwaltungsabbaukommission durchaus verständlich. Der Reichssparkommissar war der persönliche Vertrauensmann der Reichsregierung in allen Sparmaßnahmen des Reiches. Er war aber (in den Jahren 1923/24) noch kein langerprobtes Organ. Noch war nicht sicher, ob sich die Einrichtung bewähren würde. Seine Tätigkeit bestand in erster Linie in der Er-

79. Vgl. hierzu Lassar, Jahrb. öff. R. 1926 S. 65; Saemisch, Reichssparkommissar S. 16, 111.
80. R. Min. Bl. 1924 S. 21; abgedruckt bei Saemisch a.a.O. S. 11.

stattung von Gutachten. Ob diese Gutachten befolgt wurden, war eine zweite Frage.

Die Einsetzung der Verwaltungsabbaukommission trug weit mehr programmatischen Charakter. Sie bedeutete den aktiven Eingriff des Reichspräsidenten in wichtige organisatorische Aufgaben der Reichsexekutive, deren Lösung nicht verschleppt werden durfte. So war die Tätigkeit der Verwaltungsabbaukommission dazu bestimmt, einen Druck auf die beteiligten Ressorts auszuüben. Konnten diese sich über ein Gutachten des Reichssparkommissars nicht einig werden, so hatte die Verwaltungsabbaukommission die Befugnis, eine Entscheidung zu treffen, gegen welche nur noch ein Einspruch bei der Reichsregierung selbst offenblieb.[81]

Im Ergebnis wirkte sich also das Nebeneinander der beiden Organe als ein staatspolitisches Zusammenspiel aus.

III. Es braucht kaum noch ausgesprochen zu werden, daß ein Gesetzesvorbehalt für Organisationsnormen der Praxis des Deutschen Reiches fremd ist. Zwar sind zahlreiche Organisationsnormen in Gesetzen enthalten. Soweit dies nicht gemäß Art. 14 RV geschah, führten einfache Zweckmäßigkeitserwägungen dazu, die formellen Rechtsnormen über die organisatorische Durchführung eines Gesetzes sogleich mit den sachlichen Normen zu verbinden.

IV. Dagegen hat der Reichsrat die organisatorische Stellung des früheren Bundesrates nicht wieder eingenommen.

V. Bei der Prüfung der Staatspraxis hat es sich als ein empfindlicher Mangel bemerkbar gemacht, daß bei weitem nicht alle Organisationsnormen veröffentlicht worden sind.

Die Organisationsnormen über Errichtung, Umbildung und Aufhebung von Reichsbehörden sind nach den allgemeinen Feststellungen (§ 5 a—c) als Rechtsnormen anzusehen. Sie müssen daher nach den über den Erlaß von Rechtsverordnungen geltenden besonderen Vorschriften mindestens seit dem Gesetz vom 13. 10. 1923 (RGBl. S. 959) publiziert werden.[82]

Dieser Anforderung kommt die Praxis in durchaus verschiedenem Umfange nach.

1) Erlasse des Reichspräsidenten sind im wesentlichen bekannt gemacht worden. Jedenfalls ließ sich nur eine Ausnahme hinsichtlich der Errichtung des Reichsverkehrsministeriums feststellen.[83]

2) Die Verordnungen der Reichsregierung sind ebenfalls meist

81. Saemisch a. a. O. S. 16.

82. Vergl. hierzu Mitteilung vom 1. 12. 23. (RGBl. I 1236) sowie GGO I vom 1. 5. 24. §§ 58 ff.

83. Vgl. den Erlaß des Reichspräsidenten v. 21. 6. 1919. Dasselbe gilt von dem Erlaß vom ⁻. 5. 1919 über das Reichsluftamt u. d. Reichsverkehrsministerium.

publiziert worden. Der erste Beschluß über die Einsetzung des Reichssparkommissars ist, soweit ersichtlich, nur im Amtsblatt des Reichspostministeriums (9. 10. 1920) bekannt gemacht worden.

Damals galt indessen noch nicht das Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen.

3) Die einzelnen Ressortminister verfolgen eine unterschiedliche Praxis. Es ist hierbei zu beachten, daß die gesetzlichen Delegationen von organisatorischen Funktionen den tatsächlichen Organisationsnormen nicht den Charakter von Rechtssätzen nehmen, und daß die letzteren daher auch den Bestimmungen des Gesetzes vom 13. 10. 1923 unterliegen. Es genügt nicht, daß die Delegation veröffentlicht wird. Demgemäß verfährt der Reichsfinanzminister. Sämtliche Normen gehen aus dem Reichsministerialblatt hervor. Einen Einblick verschaffen die Angaben in der chronologischen Übersicht.

Dasselbe gilt vom Ressort des Arbeitsministers. Dagegen werden die organisatorischen Anordnungen des Auswärtigen Amtes, insbesondere die Änderungen in dem Bestand der auswärtigen diplomatischen Vertretungen des Reiches nicht, oder nur auf halbamtlichen Wege veröffentlicht.[84] Diese Praxis ist nicht an das Gesetz vom 13. 10. 1923 angeglichen worden.

Es ist zu fordern, daß die Praxis aller Ressorts dazu übergeht, Organisationsnormen (und Änderungsnormen) zu veröffentlichen. Hierfür spricht schon ein rein praktischer Grund. Dem Staatsbürger muß mitgeteilt werden, wo sich die für ihn zuständigen Behörden befinden und welcher Art diese Behörden sind. Er muß also wenigstens die Möglichkeit haben, dies zweifelsfrei festzustellen.

Die staatsrechtliche Unterlage für diese Forderung bietet das Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 13. Oktober 1923.

VI. Im Ergebnis läßt sich also folgendes sagen:

1) Grundsätzlich steht (ebenso wie unter der alten Reichsverfassung) die organisatorische Betätigung der Reichsgewalt, mag sie im Wege der Gesetzgebung oder durch den Reichspräsidenten oder durch die Reichsregierung erfolgen, im Einklang mit den Bestimmungen der Verfassung. Dasselbe gilt von der organisatorischen Betätigung der Ressortminister im Rahmen ihrer Ressorts nach Maßgabe bestimmter gesetzlicher Ermächtigungen oder der Verfassung.

2) Dem Reichspräsidenten steht keine allgemeine Organisationsgewalt im Reiche zu. Die gegenteilige Ansicht der herrschenden Lehre ist nicht überzeugend begründet.

84. Vgl. hierzu, was Lassar, Jahrb. öff. R. 1926 S. 69, allgemein über die Verwaltungspraxis des Auswärtigen Amtes sagt.

a) Schon im alten Reich war eine gewohnheitsrechtliche allgemeine Organisationsgewalt des Kaisers nicht anzunehmen (§ 15). Insbesondere bot die Staatspraxis für eine solche Annahme keine Unterlage (§ 14).

b) Ein Übergang der angeblichen kaiserlichen Organisationsgewalt durch das Übergangsgesetz vom 4. 3. 1919 und durch Art. 179 RV vom 11. 8. 1919 ist theoretisch durch diese Bestimmungen nicht zu rechtfertigen.

c) Auch die seit 1918 angewandte Staatspraxis rechtfertigt die Fortdauer des genannten Gewohnheitsrechtes nicht. Tatsächlich teilen sich die höchsten Reichsorgane in die organisatorischen Befugnisse im Sinne der Verfassung.

3) Die mit der Verfassung nicht vereinbare Annahme einer allgemeinen Organisationsgewalt des Reichspräsidenten kann auch nicht durch § 67 Satz 1 der GGO II vom 1. 5. 1924 gerechtfertigt oder mit gesetzlicher Wirkung festgelegt werden. Vielmehr widerspricht § 67 Satz 1 GGO II in seiner allgemeinen Formulierung dem Willen der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 und ist daher verfassungswidrig. Insbesondere ist es unzulässig, organisatorische Verordnungen auf diese Bestimmung zu stützen.[85]

4) Nach dem Willen der Verfassung steht dem Reichspräsidenten die Organisationsgewalt im Reiche nur insoweit zu, als es sich um die Organisation der Reichsministerien und die grundsätzliche Festlegung der Ressorts handelt. § 8 der Gesch.-Ordg. der Reichsregierung vom 3. 5. 1924 und § 67 Satz 2, 3 GGO I sind daher mit der Verfassung vereinbar.

5) Abgesehen von dieser Zuständigkeit des Reichspräsidenten steht im Rahmen der einzelnen Ressorts die Organisationsgewalt im Reiche der Reichsregierung gemäß Art. 77 der Reichsverfassung zu. Die in § 8 der Gesch.Ordg. der R.Reg. v. 3. 5. 24 und in § 67 Satz 2, 3 GGO II liegende Verteilung und Delegation auf den Reichskanzler ist durch Art. 55 der Reichsverfassung gerechtfertigt.

6) Zweifel können bei der Abgrenzung der dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung zustehenden Organisationsgewalt auftauchen, im besonderen hinsichtlich der Frage, ob die Ressortverteilung in ihren Grundzügen berührt wird. Diese Frage ist in der Praxis mit Recht meist zugunsten des Reichspräsidenten entschieden worden.

85. Dies ist tatsächlich und ausdrücklich geschehen: VO des Reichskanzlers v. 26. 5. 1926 über die Seeschiffahrtsdienststellen.

Geschichtliche Übersicht

über die hauptsächlichen, von 1867 bis 1932 im Deutschen Reiche ergangenen Organisationsnormen.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
1867 8. 7.	BGBl. S. 81	V.V. Art. 20. Vereinsbevollmächtigte für Zölle und Steuern, spätere Reichsbevollmächt. ⟨vergl. RZentrBl. 1874 S. 76, RGBl. 1902 S. 161⟩	Verf. Gesetz
12. 8.	BGBl. S. 29.	Errichtung des Bundeskanzleramtes	Allerh. Präsidialerlaß
8. 11.	BGBl. S. 137.	Organisation der Bundeskonsulate. ⟨Durch Vertrag mit Preußen wurden die preußischen Behörden übernommen.⟩	Gesetz
18. 12.	BGBl. S. 328.	Post- und Telegraphenverwaltung Generalpostamt, Generaldirektion der Telegraphen als Abt. I und II des Bundeskanzleramtes ⟨Vergl. VO vom 22. 12. 75 und Erl. 23. 2. 80.⟩	Allerh. Erlaß
1868 4. 7.	BGBl. S. 433.	Kontrolle des Bundeshaushaltes für die Jahre 1867 bis 1869 § 1. Die preußische Oberrechnungskammer wird »Rechnungshof des Norddeutsch. Bundes.« (Vergl. RGBl. 1923 II 17, Reichshaushaltsordn. RGBl. 1875 S. 61.⟩	Gesetz
17. 8.	BGBl. S. 473.	Maß- und Gewichtsordnung Art. 18: Normaleichungskomission. ⟨Später Phys. techn. Reichsanstalt vergl. RZentrBl. 1887 S. 507, 519; vergl. a. BGBl. 1869 S. 46.	Gesetz
1869 16. 2.	BGBl. S. 46.	Bek. betr. Errichtung der Normal-Eichungskommission	R. Kanzl.
12. 6.	BGBl. S. 201.	Bundes-Oberhandelsgericht in Leipzig	Gesetz
1870 6. 6.	BGBl. S. 360.	Bundesgesetz über den Unterstützungswohnsitz Gesetz § 42 Bundesamt für Heimatwesen	Gesetz
1871 12. 5.	BGBl. S. 102.	Reichskanzleramt ⟨Erl. die Bezeichnung betr.⟩	Allerh. Erlaß
1. 6.	BGBl. S. 126.	Bezeichnung Reichshauptkasse ⟨Vergl. Dt. R. Anz. v. 30. 12. 75. und schon BGBl. 1868 S .1⟩	R. Kanzl.

Bemerkung:

Spalte 1: Datum des Erlasses.
Spalte 2: Ort der Publikation.
Spalte 3: Inhalt der Organisationsnorm.
Spalte 4: Bezeichnung des Staatorgans, von dem die Anordnung ausgeht.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
15. 6.	RGBl. S. 272.	Erl. betr. die Geschäftsführung der oberen Marinebehörde	Allerh. Erlaß
3. 8.	RGBl. S. 318.	Bezeichnung der Behörden und Beamten des Deutschen Reiches	Allerh. Erlaß
21. 12	RGBl. S. 459.	Beschränkungen des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen. §§ 29 ff. Reichsrayonkommission. ⟨RGBl. 1924 I 693; 1925 I 71, 385; 1926 I 98, 251⟩	Gesetz
1872 1. 1.	RGBl. S. 5.	Allerh. Erlaß betr. die oberste Marinebehörde »Kaiserliche Admiralität«	Allerh. Erlaß
20. 6.	RGBl. S. 206.	Nachtragshaushalt für 1872 und Haushalt für 1873: Statistisches Reichsamt ⟨Vergl. den Beschluß des Bundesrates v. 9. 3. 72 und RZBl. 1873 S. 211.⟩	Etatgesetz
10. 7.	RGBl. S. 300.		
1873 31. 3.	RGBl. S. 61.	Reichsbeamtengesetz: Disziplinarbehörden ⟨Vergl. jetzige Fassung RGBl. 1907 S. 245⟩	Gesetz
25. 5.	RGBl. S. 113.	Rechtsverhältnisse der zum Dienstgebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände. ⟨geändert RGBl. 1911 S. 190, 1923 II 35⟩	Gesetz
27. 6.	RGBl. S. 161.	Errichtung des Reichseisenbahnamtes ⟨vergl. RGBl. 1920 S. 13⟩	Gesetz
11. 7.	RGBl. S. 293.	VO zur Abgrenzung der Bezirke der Reichsdisziplinarkammern auf Grund § 88 I RBeaG. ⟨vergl. RGBl. 1920, S. 2031⟩	Kaiser
15. 7	RGBl. S. 304.	Reichshaushaltsplan für 1874 Reichskommissariat für die Beaufsichtigung der Auswanderung ⟨späteres Reichswanderungsamt⟩ ⟨Vgl. Beschluß des Bundesrates vom 11. 7. 1868.⟩	Etatgesetz
5. 7.	RGBl. S. 304.	Reichsschulkommission im Haushaltsplan für 1874 ⟨Vergl. Beschl. des Bundesrates v. 21. 12. 68⟩	Etatgesetz
23. 11.	RGBl. S. 135.	Erste VO betr. die Zuständigkeit der Reichsbehörden gemäß § 159 Reichsbeamtengesetz und die Anstellung der Postbeamten. ⟨Vergl. zuletzt VO des R. Präsid. v. 19. 2. 1931, RGBl. I S. 25⟩	Kaiser
1875 11. 2.	RGBl. S. 61.	Gesetz betreffend die Kontrolle des Reichshaushaltes usw. Die preußische Oberrechnungskammer kontrolliert den Reichshaushalt als »Rechnungshof des Deutschen Reiches«. ⟨Vergl. schon BGBl. 1868 S. 433 ferner Reichshaushaltsordnung RGBl. 1923 II 17⟩.	Gesetz
14. 3.	S. 179.	Reichsbank mit Kuratorium und Direktorium ⟨Vgl. Statut der R. v. 21. 5. 75. RGBl. S. 203.⟩	Gesetz
22. 12.	RGBl. S. 379.	VO betr. die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens. Generalpostmeister als oberste Behörde.	Kaiser

Datum	Publik	Inhalt	Organ
1875 25. 12.	RGBl. S. 130.	Gesundheitsamt ‹im Haushaltsplan für 1876›	Etatgesetz
1876	RGBl. S. 244.	Reichsjustizamt im Haushaltungsplan für die Zeit vom 1. 1. — 31. 3. 1877. ‹Seit 1875 Abt IV des Reichskanzleramtes›	Etatgesetz
1877 27. 1.	RGBl. S. 41.	Gerichtsverfassungsgesetz § 123: Reichsgericht ‹Fassung RGBl. 1924 I 299›	Gesetz
11. 4.	RGBl. S. 415.	Sitz des Reichsgerichtes	Gesetz
25. 5.	RGBl. S. 501.	Patentgesetz: §§ 13 ff. Patentamt ‹Vgl. RGBl. 1891 S. 79 und VO v. 18. 6. 77›	Gesetz
27. 7.	RGBl. S. 549.	Untersuchung von Seeunfällen §§ 11, 13: Seeämter, ‹Landesbehörden›, daselbst Reichskommissar; § 29: Reichsoberseeamt ‹Vgl. RGBl. 1919 S. 347›	Gesetz
1878 1. 7.	RGBl. S. 177.	Rechtsanwaltordnung. ‹Fassung RGBl. 1910 S. 772›. §§ 90 ff. Ehrengerichtshof für Rechtsanwälte.	Gesetz
3. 7.	RGBl. S. 137.	Reichsbevollmächtigte bei Erhebung der Spielkartenabgabe	Gesetz
17. 3.	RGBl. S. 7.	Stellvertretung des Reichskanzlers durch oberste Reichsbehörden.	Gesetz
1879 27. 5.	RGBl. S. 270.	Reichsamt für die Verwaltung der Eisenbahnen	Allerh. Erlaß
14. 7.	RGBl. S. 196.	Errichtung des Reichsschatzamtes ‹Späteres Reichsfinanzministerium›	Allerh. Erlaß
24 12.	RGBl. S. 321.	Benennung des Reichskanzleramtes als Reichsamt des Innern.	Allerh. Erlaß
1880 23. 2.	RGBl. S. 25.	Benennung und Errichtung des Reichspostamtes	Allerh. Erlaß
1884 6. 7.	RGBl. S. 69.	Unfallversicherungsgesetz § 87 Reichsversicherungsamt ‹Vergl. Reichsversicherungsordnung vom 19. 7. 1911 usw.›	Gesetz
1889 30. 3.	RGBl. S. 47.	Allerh. Erl. betr. Trennung des Oberkommandos der Marine	Kaiser
1891 17. 3.	RGBl. S. 94.	Bestimmungen über den Geschäftskreis des Reichsmarineamtes	Kaiser
1895 15. 6.	RGBl. S. 349.	Kaiserliches Kanalamt in Kiel ‹Name geändert: »Reichskanalamt« Bek. v. 24. 3. 19. RGBl. S. 347›	Gesetz
1896 22. 6.	RGBl. S. 157.	Börsengesetz (Fassung RGBl. 1908 S. 215) § 17: Berufungskammer in Börsenehrengerichtssachen (Vgl. RGBl. 1908 S. 215)	Gesetz
1897 9. 6.	RGBl. S. 470.	Ges. über Auswanderungswesen § 38: Beirat u. Kommissare	Gesetz

Datum	Publik	Inhalt	Organ
1899 14. 3.	RGBl. S. 61.	Kabinettsorder betr. das R. Marineamt	Kaiser
1900 19. 3.	RGBl. S. 129	Reichsschuldenordnung § 9: Die preußische Hauptverwaltung der Staatsschulden wird »Reichsschuldenverwaltung« § 12 ff. Reichsschuldenkommission (Vergl. jetzt Reichsschuldenordnung vom 13.2.24)	Gesetz
7. 4.	RGBl. S. 213	Konsulargerichtsbarkeit (Vergl. Ausf. VO 25. 10. 1900 RGGBl. S. 999)	Gesetz
21. 5.	RGBl. S. 233	Ges. betr. Patentanwälte §§ 10, 12; Ehrengericht Ehrengerichtshof beim Patentamt	Gesetz
1901 12. 5.	RGBl. S. 139	Ges. über die privaten Versicherungsunternehmungen. Fassung: RGBl. 1931 S. 315 §§ 90 ff. Aufsichtsamt für Privatversicherung	Gesetz
1902 9. 5.	RGBl. S. 162	Reichsbevollmächtigte für Zölle und Steuern und ihre Befugnisse (§ 28) (Vgl. schon BGBl. 1867 S. 81)	Gesetz
1907 17. 5.	RGBl. S. 245	Reichsbeamtengesetz §§ 86 ff: Reichsdisziplinarkammer §§ 91 ff: Reichsdisziplinarhof (Vergl. RGBl. 1919 S. 582 RGBl. 1922 S. 585)	Gesetz
17. 5.	RGBl. S. 11.	Errichtung des Reichskolonialamtes	Allerh. Erlaß
1908 5. 4.	RGBl. S. 148.	Errichtung der Kaiserlichen Technischen Prüfungsstelle als höhere Reichsbehörde	Allerh. Erlaß
8. 5.	RGBl. S. 215.	Börsengesetz § 74: Berufungskommission für Ordnungsstrafsachen im Börsenterminhandel (Vgl. RGBl. 1896 S. 157.)	Gesetz
30. 5.	RGBl. S. 381.	Ges. über den Unterstützungswohnsitz § 41: Bundesamt f. d. Heimatwesen (Vgl. Fürs. Pflicht VO v. 13. 2. 24. RGBl. I 100 § 29) (ferner: BGBl. 1870 S. 100 und RGBl. 1928 I 401; RGBl. 1932 S. 285)	Gesetz
1911 19. 7.	RGBl. S. 509.	Reichsversicherungsordnung §§ 35, 83 ff. Reichsversicherungsamt (Errichtet Ges. v. 6. 7. 84. § 97 RGBl. 1884 S. 69. Vgl. RGBl. 1900 S. 335 Neuredaktion: RGBl. 1924 I 779)	Gesetz
1914 4. 8.	RGBl. S. 327.	Ermächtigung des Bundesrates zu wirtschaftl. Maßnahmen während des Krieges	Gesetz
1915 25. 1.	RGBl. S. 35.	VO betr. Regelung des Verkehrs mit Brotgetreide § 31 Reichsverteilungsstelle	Bundesrat

Datum	Publik	Inhalt	Organ
25. 4.	Dt. Reichsanz. 1915 Nr. 96 (Armeeverordnungsblatt S. 281)	Reichsentschadigungskommission und ihr Verfahren	R. Kanzl.
24. 6.	RGBl. S. 357.	Bek. über die Errichtung des Reichsschiedsgerichtes für Kriegsbedarf (späteres R. Wirtsch. Gericht)	Bundesrat
28. 6./ 23. 7.	RGBl. S.363/461.	Verkehr mit Brotgetreide und Mehl § 10 Reichsgetreidestelle	Bundesrat
28. 7.	RGBl. S. 483.	Übergang der Geschäfte der Reichsverteilungsstelle auf die Reichsgetreidestelle	R. Kanzl.
8. 10.	RGBl. S. 648.	Errichtung der Reichskartoffelstelle (Vergl. Aufhebung RGBl. 1921 S. 223 VO)	Bundesrat
1916 10. 4.	RGBl. S. 261.	VO über den Verkehr mit Verbrauchszucker § 1: Reichszuckerstelle (Vergl. VO v. 30. 9. 20 RGBl. S. 1719)	Bundesrat
22. 5.	RGBl. S. 402.	Bek. betr. Errichtung des Kriegsernährungsamtes auf Grund BundesratsVO v. 22. 5. 16. (RGBl. S. 401) Späteres R. Wirtschaftsminist. (Vergl. Erl. v. 30. 8. 17. RGBl. 1917 S. 824)	R. Kanzler
27. 7.	RGBl. S. 834.	Bek. über Säcke § 2 ff.: Reichssackstelle (Verwaltungs- und Geschäftsabteilung)	Bundesrat
3. 8.	RGBl. S. 885.	Bestellung des Reichskommissars für die Übergangswirtschaft (Vergl. RZBl. 1916 S. 297; RGBl. 1917 S. 1064; Bek. 22. 11. 17.)	Bundesrat
19. 9.	RGBl. S. 1053.	VO über Feststellung von Kriegsschäden im Reichsgebiete. (Reichsaussch. zur Feststellung usw.)	Bundesrat
28. 11.	RGBl. S. 1303.	Beaufsichtigung der Fischversorgung auf Grund VO v. 22. 5. 16. § 1 Reichskommissar	R. Kanzler
30. 11.	RGBl. S. 1305.	Reichsstelle für Papierholz G.m.b.H. (Aufgehoben VO 4. 1. 19. RGBl. S. 17)	Bundesrat
5. 12.	RGBl. S. 1333.	Vaterländischer Hilfsdienst §§ 4 II; 7 II; 9 II Ausschüsse (Die späteren Schlichtungsausschüsse. Vergl. RGBl. 1916 S. 1411; 1917 S. 1039 und 1918 S. 1456)	Gesetz
1917 23. 2.	RGBl. S. 177.	VO betr. das Kriegsernährungsamt (Vgl. RGBl. 1916 S. 402; 1917 S. 889)	R. Kanzl.
28 2.	RGBl. S. 193.	Reichskommissar f. d. Kohlenverteilung auf Grund VO v. 24. 2. 17. (RGBl. 167 vergl. S. 879) § 5: Beirat beim Reichskommissar	R. Kanzler

Datum	Publik	Inhalt	Organ
21. 3.	RGBl. S. 250.	Anordnung des Reichskanzlers über das Schiedsgericht für die Kohlenverteilung auf Grund BundesratsVO.	R. Kanzler
19. 4.	RGBl. S. 363.	Treuhänder für das feindliche Vermögen (Vergl. RGBl. 1923 S. 1158)	Bundesrat
30. 8.	RGBl. S. 743.	Reichskommissar für Elektrizität und Gas auf Grund VO v. 21. 6. 17.	R. Kanzler
21. 10.	RGBl. S. 963.	Erlaß betr. Errichtung des Reichswirtschaftsamtes (Vergl. Erl. v. 21. 3. 19.)	Kaiser
31. 10.	RZBl. S. 398.	Bek. über Verteilung der Geschäfte zwischen R.Amt des Inn. u. R.Wirtschaftsamt	R. Kanzler
7. 11.	RGBl. S. 1026.	Errichtung des Reichsausschusses für den Wiederaufbau der Handelsflotte	Gesetz
1918 7. 2.	RGBl. S. 77.	Bek. über den Reichsausschuß f. d. Wiederaufbau der deutschen Handelsflotte (Geschäftsordnung 1. 3. 18. RZentrBl. S. 192)	Bundesrat
24. 4.	RZBl. S. 156.	Verfügung des Reichskanzlers betr. Bestellung eines Standesbeamten im R.Kolonialamt	R. Kanzler
21. 5.	Armee Verord. Blatt S. 323.	Erl. betr. Errichtung von Versorgungsämtern	Kaiser
29. 5.	RZBl. S. 203 Deutscher Reichsanz. Nr. 125.	Bek. betr. Errichtung einer Reichsstelle f. deutsche Rückwanderung und Auswanderung (Reichswanderungsstelle) (Vergl. VO. v. 7. 5. 19)	R. Kanzler
26. 7.	RGBl. S. 959.	Bek. über die Errichtung eines Reichsfinanzhofs und die Reichsaufsicht für Zölle und Steuern. (Vergl. R.Abgabenordnung RGBl. 1931 I S. 161)	Gesetz
8. 8.	RGBl. S. 1062.	Bek. über den Sitz des Reichsfinanzhofs (Vergl. RAbgOrdnung 1931 I S. 161)	
31. 8.	R Zentr. S. 1019.	Reichskommissar f. d. Wohnungswesen	R. Kanzler
4. 9.	Pr. Just. Min. Bl. S. 379.	Allg. Verf. betr. Behördencharakter gewisser Kriegsstellen im Hinblick auf §§ 19 ff. der StrafregisterVO.	Pr. Just. Min.
6. 9.	RZBl. S. 1019.	Einsetzung eines Reichskommissars f. Wohnungswesen	R. Kanzler
4. 10.	RGBl. S. 1231.	Errichtung des »Reichsarbeitsamtes« als Reichszentralbehörde (Vergl. RGBl. VO. 5. 10. 19. S. 1784)	Allerh. Erlaß
26. 10.	RZBl. S. 1088.	Bek. über Verteilung der Geschäfte zwischen R.Wirtschaftsamt und R.Arbeitsamt (Errichtet 4. 10. 18.)	R. Kanzler

Datum	Publik	Inhalt	Organ
7. 11.	RGBl. S. 1292.	Demobilmachungskommissare (Vgl. Erlasse vom 12. 11. 18 und 26. 4. 19)	VO. BR.
12. 11.	RGBl. S. 1304.	Errichtung des Reichsamtes für wirtschaftl. Demobilmachung mit umfangreicher Ermächtig. zu allen »nötigen Maßnahmen«. (Vergl. Auflösung 26. 4. 19 RGBl. S. 438)	Rat der Volksbeauftr.
14. 11.	RGBl. S. 1311.	Ermächtigung des Bundesrates zur weiteren Ausübung seiner Befugnisse	Rat der Volksb.
15. 11.	RGBl. S. 1313.	Bildung des Ausschusses für die Einführung von Lebens-, Futter- und Düngemitteln (Reichsernährungsausschuß)	Reichsreg. (Rat der Volksbeauftr.)
19. 11.	RGBl. S. 1319.	Bezeichnung des Kriegsernährungsamtes als Reichsernährungsamt.	Kriegsernährungsamt mit Ermächtigung der Reichsreg.
23. 11.	RGBl. S. 1329.	Unterstellung der Zentral-Einkaufsgesellschaft unter das Reichsernährungsamt.	Reichsregierung (Rat der Volksb.)
26. 11.	RGBl. S. 1337.	VO. betr. die vorläufige Regelung der Luftfahrt. Reichsluftamt (Vergl. unten 4. 12. 18. S. 1400 und VO vom 7. 5. 19)	Rat der Volksb. mit Staatssekretät d. Innern
29. 11.	RGBl. S. 1343.	Verwertung für Heeresmaterial	Rat der Volksbeauftragten
30. 11.	RGBl. S. 1391.	Erl. betr. Bezeichnung Statistisches Reichsamt (Vergl. Erl. v. 5. 12. 18. RGBl. S. 1411)	Staatssekretär d. R. Wirtschaftsamtes
30. 11.	RGBl. S. 13 5.	VO über die Wahlen zur Nationalversammlung § 8 Wahlkommissar	Rat der Volksb.
30. 11.	S. 1388. RGBl.	VO über Zusammensetzung u. Geschäftsgang d. Kommission zur Untersuchung d. Anklagen weg. völkerrechtswidr. Behandlung d. Kriegsgefangenen in Deutschland.	Rat der Volksbeauftr.
4. 12.	RGBl. S. 1400.	Erl. über die Errichtung des Reichsluftamtes auf Grund VO v. 26. 11. S. 1337 (Vergl. VO v. 7. 5. 19.)	Staatssekrät. d. Innnern
9. 12.	RGBl. S. 1421.	Anordnung über Arbeitsnachweise (Gemeindebehörden)	R. Amt f. wirtsch. Demobilm.
10. 12.	RGBl. S. 1419.	Bekanntm. betr. Einsetzung einer Kommission zur Untersuchung d. Vorgänge am Freitag d. 6. Dez. 1918.	Rat der Volksbeauftr.
17. 12.	RGBl. S. 1445.	Bezeichnung Reichsverwertungsamt	Rat der Volksb.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
21. 12.	RZBl. S. 1165.	Bek. über Verteilung der Geschäfte zwischen R.Amt d. Inn. u. R.Arb. Amt	Rat der Volksb.
23. 12.	RGBl. S. 1456.	VO über Tarifverträge § 15 Schlichtungsausschüsse (Landesbehörden) (Vergl. RGBl. 1923 S. 1043 RGBl. 1931 S. 1 u. schon RGBl. 1916 S. 133) § 22 II Befugnis des Reichsarbeitsamtes.	Rat der Volksb.
1919 2. 1.	RGBl. S. 2.	Errichtung der Reichszentralstelle für Kriegs- und Zivilgefangene und Berufung eines Reichskommissars (Vergl. RGBl. 1920 S. 2032; aufgehoben 30. 10. 24 durch VO d. R.Präs.)	R. Regierung (Rat der Volksbeauftragten.)
4. 1.	RGBl. S. 17.	VO betr. Auflösung der Reichsstelle für Papierholz	Reichswirtschaftsministerium
7. 1.	RGBl. S. 19.	Erl. betr. Namensänderung der Kaiserl. Biologischen Anstalt für Land- und Forstwirtschaft	R. Wirtsch. Amt.
9. 1.	RGBl. S. 23.	Unterstellung des Reichskommissars für Stickstoffwirtschaft unter das Reichswirtschaftsamt (RGBl. 1917 S. 59)	R. Wirtsch. Amt.
15. 1.	RGBl. S. 69.	VO zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot: Bezirkswohnungskommissare (Landesbehörden)	R. Reg. (Rat d. Volksb.)
18. 1.	RGBl. S. 64.	VO betr. Bergbau. Reichsbevollmächtigt. f. Bergbaugebiete (RGBl. 1919 S. 256; aufgeh. RGBl. 1920 S. 311)	R. Reg. (Rat d. Volksb.)
23. 1.	RGBl. S. 108.	Namensänderung des Kriegsausschusses für Öle und Fette	R. Wirtsch. Amt
23. 1.	RGBl. S. 124.	VO betr. Spruchabteilungen beim Reichswirtschafts-Gericht	R. Wirtsch. Amt
1. 2.	RGBl. S. 149 ff.	VO über Änderung des Verfahrens in Militärversorgungssachen § 2: Militärversorgungsgerichte § 4: Reichsmilitärversorgungsgericht (Vergl. RGBl. 1920 S. 1064; 1922 S. 59 ff. 1919 S. 217, 522; 1920 S. 1099; 1921 S. 1490)	R. Reg. (Rat d. Volksb.)
4. 2.	RGBl. S. 198.	Sozialisierungskommission und Ausk. Pflicht	R. Reg.
8. 2.	RGBl. S. 187.	VO über die soziale Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge § 2: Reichsausschuß der Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge (Körperschaft des öffentlichen Rechtes)	R. Reg. u. Staatss. d. Reichsarb. Amt. (Rat d. Volksb.)
10. 2.	RGBl. S. 169.	Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt § 8: »Reichsministerium« als oberste Reichsbehörde. Vergl. aber Erlaß v. 21. 3. 19. RGBl. S. 327 (Aufgehoben durch RVerf. v. 11. 8. 19 Art. 178 RGBl. S. 1417)	Gesetz

Datum	Publik	Inhalt	Organ
22. 2.	RGBl. S. 251.	Bek. über die Reichsrechnungsstelle (Bezeichnung)	R.In.Min.
11. 3.	Amtsbl. d. Reichspostministeriums S. 95.	Erl. betr. Beamtenbeirat beim Reichspostministerium	R.PostMin.
13. 3.	RGBl. S. 306.	VO über die Bildung einer Preisausgleichsstelle für Stickstoffdüngemittel (Aufgelöst: 21. 12. 21 S. 1607) Auf Grund § 2 II der VO über Stickstoff vom 18. Januar 1917 (RGBl. S. 59) Vergl. auch Bek. vom 6. 5. 19 (RGBl. S. 443) und vom 12. 7. 19 (RGBl. S. 643)	Reichsernährungsminister
21. 3.	RGBl. S. 327.	Erl. betr. die Errichtung und Bezeichnung der obersten Reichsbehörden auf Grund § 8 des Gesetzes über d. vorl. Reichsgew. v. 10. 2. 19 Präsident des Reichsministeriums und 12 Fachministerien, neu: Reichswehr- und Reichsschatzministerium, die übrigen: frühere Reichsämter.	R.Präsid.
23. 3.	RGBl. S. 342.	Regelung der Kohlenwirtschaft § 2: Reichskohlenrat (Vergl. RGBl. 1919 S. 1449)	Gesetz
24. 3.	RGBl. S. 347.	Erl. über Namensänderung von Reichsbehörden (Vergl. RGBl. S. 322)	R.Wirtsch. Min.
29. 3.	RGBl. S. 363.	Vorl. Haushalt Tit. Wirtschaftl. Auslandsnachrichtenwesen des Ausw. Amtes	Gesetz
8. 4.	RGBl. S. 391.	Bekanntmachung betr. Aufhebung pp. der Reichssackstelle	Reichswirtschaftsmin.
9. 4.	RGBl. S. 382.	VO über die Versorgung des Handwerkes mit staatlich bewirtschafteten Rohstoffen und Betriebsmitteln § 1: Errichtet werden: Bezirks- und Ortsstellen für das Handwerk, sowie eine Zentralstelle für das Handwerk	Reichsmin. für wirtschaftl. Demobilmachung
11. 4.	RGBl. S. 386.	Bek. über die Aufhebung der Reichsfaßstelle (v. 28. 6. 17 RGBl. S. 575)	Reichswirtschaftsministerium
22. 4.	RGBl. S. 405.	Bek. über das Verfahren zur Feststellung der Vergütung von Requisitionen pp. § 1: Feststellungsbehörden bestimmt durch die Landeszentralbehörde	Reichsmin. d. Innern
24. 4.	RGBl. S. 413.	Kaliwirtschaftsgesetz Art. 1 Reichskalirat (Vergl. RGBl. 1919 S. 663)	Gesetz
26. 4.	RGBl. S. 438.	Erl. betr. die Auflösung des Reichsministeriums für wirtschaftliche Demobilmachung (Errichtet: 12. 11. 18. RGBl. S. 1304)	Reichspräsident
7. 5.	RGBl. S. 451.	VO über die Zuständigkeit der Reichswanderungsstelle und Benennung Reichswanderungsamt	R. Präsid.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
7. 5.	RGBl. —	Erl. des Reichspräsidenten über das Reichsluftamt betr. Übergang auf das Verkehrsmin. (Errichtet 4. 12. 18. RGBl. S. 1400)	R.Präsid.
15. 5.	RGBl. 1515	Bek. betr. Errichtung einer Kakao-Wirtschaftsstelle auf Grund VO v. 2. 9. 18. (Aufgehoben RGBl. 1923 I 650) (Vergl. Wirtschaftsstellen für Kaffee und Tee RGBl. S. 454. Aufgelöst 15. 10. 21) Daselbst Kommissare	R.Ernähr. Min. R.Wirtsch. Min.
20. 5.	RGBl. 469	VO betr. Umbenennung des Reichsschiedsgerichtes für Kriegswirtschaft in »Reichswirtschaftsgericht«	R.Wirtsch. Min.
21. 6.	Weder im RGBl. noch im R.Min.Bl. publiziert	Erl. über die Errichtung des Reichsverkehrsministeriums (Nicht publizierte Verfügung) Vergl. Gesetz v. 3. 1. 20.	R.Präsid.
23. 6.	RGBl. 582	Bek. über die Umbenennung der Reichsdisziplinar-Kammern und des Disziplinarhofes in »Reichsdisziplinarhof«	R.Min. d. Innern
7. 7.	RGBl. 639	Erl. über die Zuständigkeitsabgrenzung des R. Ernähr. und des R.Wirtsch. Ministeriums (Vergl. Erl. v. 5. 9. 19)	R.Präsid.
18. 7.	RGbl. 663	Durchführungsvorschrift zum Kaliwirtsch. Gesetz v. 24. 4. 19 §§ 38 Kalisyndikat §§ 2 ff. Reichskalirat §§ 16 ff. Kalistellen (Vergl. RGBl. 1921 S. 824, 1312 RGBl. 1923 II 229, 1924 II 155, 1925 III 159)	R.Ministerium
31. 7.	RGBl. 1363	Erl. betr. Bildung einer Deutsch. Kriegslastenkommission auf Grund des Versailler Diktates	R.Präs.
9. 8.	RGBl. 1422	Preisausgleichsstelle für Thomasphosphatmehl auf Grund B. R. VO vom 22. 5. 16 / 18. 8. 17.	R.Wirtsch. Min.
11. 8.	RGBl. 1383	Reichsverfassung bes. Art. 78—101 über Reichsverwalt. Art. 178.	Nationalvers.
11. 8.	RZBl. 187	Errichtung des Branntweinmonopolamtes und der Verwertungsstelle der Branntweinmonopolverwaltung, auf Grund § 264 des Ges. vom 26.7.18.	R.Fin.Min.
20. 8.	RGBl. 1475	VO betr. die Übertragung des Oberbefehls über die Wehrmacht des Deutschen Reiches auf den Reichswehrminister	R.Präsid.
21. 8.	RGBl. 1449	Ausf. Best. zum Kohlenwirtsch.Gesetz v. 23. 3. 19 §§ 2 ff: Syndikate und Reichskohlenverband §§ 24 ff: Reichskohlenrat (Vergl. RGBl. 1923 I 945, 979)	R.Reg.
5. 9.	RGBl. 1519	Vereinigung des Reichswirtschaftsministeriums und des R. Ernährungsministeriums (Vergl. Erl. v. 30. 3. 20)	R Präs.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
10. 9.	RGBl. S. 1591	Reichsfinanzverwaltung (Vergl. R.Abg.O. vom 13. 12. 19 RGBl. S. 1993)	Gesetz
27.9. u. 18. 12.	RGBl. S. 1766 u. 2101	VO zur Einführung der Reichsfinanzverwaltung unter Übernahme bisheriger Landesbehörden	R. Fin. Min.
29. 9.	R. Zentr. Bl. 1147	Bek. über Bezirkseinteilung und Sitz der Landesfinanzämter im ganzen Reich (Vergl. ferner R. Zentr. Bl. S. 1162 gemäß § 4 des Ges. v. 10. 9. 19)	R. Fin. Min.
5. 10.	RGBl. S. 1784	VO betr. Übergang des Militärpensions- und Versorgungswesens auf das Reichsarbeitsmin.	R. Reg. R. Kanzler? publ.
6. 10.	Zentralbl. d. preuß. Verw. der Zölle u. ind. Steuern S. 275	Bek. über Bezirkseinteilung von Landesfinanzämtern usw.	R. Fin. Min.
17. 10.	RGBl. S. 1801	Erl. betr. Zuständigkeit des Reichsschatzministeriums: Übernahme der Reichsbauverw.	R. Präsid. mit Reichsschatzmin.
21. 10.	R.Z.Bl. S. 1359	Errichtung eines Finanzamtes	R. Fin. Min.
25. 10.	R.Z.Bl. S. 1381	Bek. über Bildung von 3 Abteilungen bei den Landesfinanzämtern	R. Fin. Min.
31. 10.	RGBl. S. 1839	Reichskommissar f. Technische Nothilfe	Haushaltsgesetz 1919
31. 10.	RGBl. S. 1899	Erl. betr. Einsetzung eines Reichsabwickelungsamtes mit R. Abwickelungskommissar und Heeresabwickelungsämtern (Aufgelöst 24. 3. 21, RGBl. S. 327)	R. Präs.
7. 11.	RGBl. S. 1875	Zwei Erlasse betr. d. R. Min. f. Wied. Aufb. (Aufgel. RGBl. 1924 S. 433)	R. Präs.
8. 11.	RGBl. S. 1895	Errichtung des Reichskommissariates zur Ausführung von Aufbauarbeiten in den zerstörten Gebieten auf Grund des Gesetzes über den Friedensschluß RGBl. 1919 S. 687 (Vergl. RGBl. 1923 S. 893 RGBl. 1924 II 385)	R. Präs.
11. 11.	RGBl. S. 1877	Bek. betr. Reichswappen und Reichsadler	R. Präs.
15. 11.	RGBl. S. 1891	Bek. betr. Verfahrung für Zuwendung von Reichsmitteln an Deutsche für Schäden im Ausland: Spruchkommissionen	R. Reg. Gesetz
13. 12.	RGBl. S. 1993	Reichsabgabenordnung (Als Gesetz über die Reichsfinanzverw.) Fassung v. 22. 5. 1931. RGBl. 161 der Reichsabgabenordnung) §§ 17 ff.: Finanzbehörden §§ 24 ff.: Finanzämter	

Datum	Publik	Inhalt	Organ
		§§ 44 ff.: Landesfinanzämter §§ 52 ff.: Reichsfinanzhof § 478: Aufhebung des Gesetzes v. 10. 9. 19 siehe (Vergl. RGBl. 1919 S. 1591 ff. über die Reichsfinanzverwaltung RGBl 1918 S. 959, 1062 über R. Finanzhof RGBl. 1921 S. 1241 über Finanzgerichte RGBl. 1932 S. 285)	
20. 12.	RGBl. S. 2128	VO über die Außenhandelskontrolle auf Grund Ges. v. 17. 4. 19. § 1: Reichskommissar für Aus- und Einfuhrbewilligung (Errichtet 16. 1. 17. RGBl. S. 42) § 3: Aussenhandelsstellen (Vergl. RGBl. 1920 S. 500, 1921 S. 410)	R. Reg.
31. 12.	RGBl. S. 19	Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft § 11: Schiedsgericht § 20: Beirat für die Reichselektrizitätswirtschaft beim Reichsschatzministerium	Gesetz
1920 3. 1.	RGBl. S. 13	Eisenbahnaufsicht § 1: Ausübung durch R. Verkehrsminister. Die Befugnisse des Reichsbahnamtes gehen auf ihn über. (RGBl. 1873 S. 161 Erl. v. 21. 6. 1919)	Gesetz
3. 1.	RGBl. S. 15	VO betr. die Errichtung einer Reichsrückliefe-rungskommission (Zur Ausführung des Gesetzes über den Friedensschluß v. 16. 7. 19)	R. Präs.
11. 1.	RGBl. S. 41	VO auf Grund Art. 48 für Bezirk Düsseldorf Arnsberg, Münster, Minden. §§ 2 und 3: Reichskommissar.	R. Präs.
8. 2.	Pr. Just. Min. Bl. S. 80	Erl. betr. Geschäftsbereich des Reichswehrministeriums (Heeresleitung) Ziff. 1: Heeresabwickelungsämter Vergl. RGBl. 1919, 1899 Ziff. 4: Zentralnachweisamt für Kriegsverluste und Kriegergräber durch unveröffentl. Erl. v. 5. 12. 19 (I A 15149) dem R. Min. d. Inn. unterstellt.	R. Wehr. Min.
10. 2.	RGBl. S. 311	VO betr. Reichsbevollmächt. für die Kohlengebiete. Aufhebung der VO vom 18. 1. 19 RGBl. S. 65 auf Grund VO v. 18. 1. 19 Ziff. 1.	R. Arbeitsminister
14. 2.	RGBl. S. 235	VO betr. die Errichtung einer Deutschen Kohlenkommission in Essen. (Auf Grund Ges. über den Friedensschluß 16. 7. 19)	R. Reg.
18. 2.	RGBl. S. 276	VO betr. Begründung der Zuständigkeit des Reichswirtschaftsgerichtes durch Vereinbarung auf Grund Ges. v. 17. 4. 19.	R. Reg.
19. 3.	RGBl. S. 467	VO des R. Präs. auf Grund Art. 48 II für das Reichswehrgruppenkommando I.	R. Präs.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
		§ 2: Außerordentliche Kriegsgerichte durch Anordnung des Reichswehrmin. (Bedingte Errichtung, Delegation)	
29. 3.	RGBl. S. 380	Erl. betr. Aufhebung des Reichskolonialministeriums, Vereinigung mit R. Min. f. W. Aufb.	R. Präs.
29. 3.	RGBl. S. 386	VO über die Bildung einer Preisausgleichsstelle für Superphosphat auf Grund VO v. 22. 5. 1916 und 18. 8. 1917.	R. Wirt. Min.
29. 3.	RGBl. S. 388	VO betr. Bildung der Preisausgleichstelle für Knochenmehl auf Grund VO vom 22. 5. 16 und 18. 8. 17.	R. Wirt. Min.
30. 3.	RGBl. S. 379	Erl. betr. die Errichtung eines Reichsmin. für Ernährung und Landwirtschaft unter Abtrennung vom Wirtschaftsministerium	R. Präs.
31. 3.	RGBl. S. 429	Erl. betr. Übergang der Verwaltung des Kais. Wilhelm Kanals auf den Reichsverkehrsmin.	R. Präs.
1. 4.	RGBl. S. 435	EisenwirtschaftsVO auf Grund Gesez vom 17. 4. 1919 § 19: Reichskomm. beim Eisenwirtschaftsbund	R. Reg.
1. 4.	R. Verk. Bl. S. 97	VO über das Schlichtungswesen im Bereich der Eisenbahnverwaltung	R. Verk. Min.
3. 4.	RGBl. S. 557	Aufhebung von Standgerichten gemäß Art. 48 RV	R. Präs.
8. 4.	RGBl. S. 500	Ausf. VO zur VO über die Außenhandelskontrolle vom 20. 12. 19. § 1: Außenhandelsstellen als Selbstverwaltungsorgane § 2: Reichskommissar und Reichsbevollmächtigte (Vergl. RGBl. 1920. S. 560) (Vergl. Zentralstelle für Außenhandel 28. 2. 1930)	R. Reg.
11. 4.	RGBl. S. 479	Aufhebung aller Verordnungen auf Grund Art. 48 II.	R. Präs. mit Kanzl. u. R. Min. d. In.
24. 4.	RGBl. S. 597	Reichsausgleichsgesetz (Fassung RGBl 1923 S. 324, 334) §§ 1 ff.: Reichsausgleichsamt, Zweigstellen und Beirat Vergl. Ausf. VO v. 26. 6. 20 RGBl. S. 1342. Auflösung: RGBl. 1930 S. 351)	Gesetz
26. 4.	RGBl. S. 797	Vorläufige Verwaltungsordnung der Reichseisenbahnen. Zweigstelle des Verk. Min. Zuständigkeiten des Min. (In Kraft seit 5. 5. 20 auf Grund unveröff. Erl. v. 30. 4. 20. E. I. 3 Nr. 4083, zit R, Verk. Bl. 2 s. d.)	R. Verk. Min.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
27. 4.	RGBl. S. 627	Wahlgesetz (Fassung RGBl 1924 I 159) § 8: Reichswahlleiter § 23: Reichswahlausschuß	Gesetz
27: 4.	RGBl. S. 643	Gesetz zur Ausführung des Art 176 der RV. Post und Telegr. Verw. geht auf Reich über. Staatsvertrag § 4: Abteilung des Reichspostministeriums in München.	Gesetz
30. 4.	RGBl. S. 773	Übergang der Eisenbahnverwaltungen auf das Reich (Verträge v. 31. 3. 20. RGBl. S. 774, 791) Vergl bes. Schlußprotokoll zu § 24 betr. Verwaltungsorganisation.	Gesetz
4. 5.	RGBl. S. 858	VO betr. Vorläufigen Reichswirtschaftsrat auf Grund Ges. v. 17. 4. 19.	R. Reg.
5. 5.	RGBl. S. 876	Errichtung des Reichsamtes für Arbeitsvermittelung auf Grund Ges. v. 17. 4. 19 (Aufgehoben 22. 7. 22.)	R. Reg.
5. 5.	RGBl. S. 887	VO auf Grund Art. 48 RV. § 1: Kriegskommissar § 7: Kriegsgerichte (Vergl. VO v. 19. 5. 20. RGBl. 985)	R. Präs.
12. 5.	RGBl. S. 941	Tumultschädengesetz (Landesausschüsse)	Gesetz
15. 5.	RGBl. S. 1063	Versorgungsbehörden (Vergl. RGBl. 1919 S. 149 ff. RGBl. 1922 S. 59 ff.	Gesetz
15. 5.	RGBl. S. 981	Erl. betr. Einberufung und Befugnisse der Sozialisierungskomission	R. Präs.
17. 5.	Pr. Min. Bl. f. d. inn. Verw.	Erl. betr. Übernahme der Pensionsregelungsbehörden, Militärpensionskassen usw. in den Bereich des Reichsarbeitsministeriums (Vergl. Erl. v. 29. 12. 20)	R. Arb. Min.
21. 5.	RGBl. S. 1167	VO auf Grund des Gesetzes vom 17. 4. 1919 über das Reichswirtschaftsgericht (Vergl. Bek. v. 24. 6. 15 RGBl. S. 357 usw. ferner RGBl. 1921 S. 1046 RGBl. 1928 I S. 135 RGBl. 1927 I S. 334 RGBl. 1932 S. 285 ff.)	R. Reg.
31. 5.	RGBl. S. 1107	VO über die Aufhebung der Mittel f. d. Kohlenwirtschaftsstelle auf Grund des Ges. v. 17. 4. 19 (Vergl. RGBl. 1923 II 425)	R. Reg.
2. 6.	RGBl. S. 1201	VO über Abwickelung der Geschäfte von Liquidatoren usw. im besetzt gewesenen Gebiet von Frankreich und Unterstellung unter die Aufsicht der Reichsentschädigungskomission auf Grund § 27 des Ges. v. 31. 8. 19.	R. Reg.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
11. 6.	RGBl. S. 1200	Gemeins. Erl. d. R. Reg. und der pr. Staatsreg. über Einsetzung des Staatskommissars in Westfalen	R. Reg.
16. 6.	RGBl. S. 1213	Ausf. VO zum Lichtspielgesetz v. 12. 5. 20 Filmprüfstellen, Oberprüfstelle	R. Min. d. Inn.
22. 6.	R Zentr. Bl. S. 1309	Ausf. VO zum Ges. über die Versorgungsbehörden	R. Arb. Min.
25. 6.	Amtsbl. desReichspostministeriums S. 225	Erl. über Bildung der Beamtenausschüsse mit Ausführungsbest. (Vergl. schon Amtsbl. 1919 S. 95)	R. Post. Min.
1. 7.	R. Verk. Bl. S. 2.	Erl. des Reichswehrministers betr. seine Zuständigkeiten, daselbst zitiert zahlreiche unveröffentlichte Erlasse (Vergl. RGBl. 1920 S. 797)	R. Verk. Min.
6. 7.	Min. Bl. f. d. pr. inn. Verw. S. 304	Erl. betr. Übergang der Reichsfilmstelle vom Ausw. Amt auf das R. Min. d. Inn. Rundschreiben I. M. 6956) Daselbst weitere unveröffentlichte Erlasse	R. Min. d. Inn.
4. 8.	RGBl. S. 1615	VO betr. die Errichtung einer oberen Baubehörde für die Kanalisierung des Neckar usw. Neckarbaudirektion unter R. Verk. Min.	R. Reg.
7. 8.	RGBl. S. 1553	Reichskommissar für die Entwaffnung der Bevölkerung (§ 7)	Gesetz
15. 8.	RGBl. S. 1594	Bek. über den Reichskommissar f. Kohlenverteilung (RGBl. 1917 S. 193)	R. Wirtsch. Min.
17. 8.	RGBl. S. 1579	Aufhebung der Militärgerichtsbarkeit (Vergl. RV v. 11. 8. 19. Art. 106, ferner VO 30. 3. 21. RGBl. 1921 S. 449 VO 29. 3. 22 RGBl. 1922 S. 334 Ges. 22. 2. 26 1926 I 103)	Gesetz
29. 9.	RGBl. S. 1705	Aufhebung der Reichsfettstelle (RGBl. 1915 S. 646)	R. Min. f. Ern. u. Landwirtsch. u. Wirtsch. Min.
9. 10.	Amtsbl. d. R. Postminist. S. 359	Richtlinien über die künftige Wirtschaftsführung des Reiches A: Stärkung der Stellung des Reichsfinanzministers B: Begrenzung aller Verwaltungseinrichtungen Ziff. 2 am Ende: Bestellung eines Reichskommissars, für eine Übergangszeit dem R. Fin. Min. beigeordnet, Sorge für die Durchführung der Richtlinien. (Vergl. den R. Sparkommissar, R. Min. Bl. 1927 S. 141)	Beschluß d. R. Reg.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
8. 11.	RGBl. 1921 S. 186	Deutscher Reichs- und Sparkommissar beim Vertrag zwischen Deutschland und Danzig	
25. 11.	RGBl. S. 1988	Auflösung der Reichsverteilungsstelle für Nährmittel und Eier (Vergl. 21. 11. 16)	R. Min. f. Ern. und Landw.
7. 12.	RGBl. S. 2032	Bek. betr. die Übertragung der Reichszentrale für Kriegs- und Zivilgefangene auf den Reichsabwickelungskommissar. (Vergl. RGBl. 1919 S. 2) Errichtet: Reichskomm. für Zivilgefangene und Flüchtlinge (Aufgelöst RGBl. 1924 S. 725)	R. Reg.
21. 12.	RGBl. S. 2117	Besoldungssperrgesetz §§ 6 ff.: Reichsschiedsgericht (Außer Kraft getreten seit 1. 4. 26)	Gesetz
29. 12.	RGBl. 1921 S. 29	VO betreffend den Übergang der Bearbeitung von Militärpensions- und Vers. Angelegenheiten auf den R. Min. des Innern. (Vergl. Erl. v. 17. 5. 20)	R. Präs.
30. 12.	RGBl. 1921 S. 75	Erl. betr. Auflösung des dem Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft angegliederten Vorstandes und Beirates.	R. Präs.
1921 19. 2.	Heeresverordn. Blatt S.49	VO über Rang- und Dienstverhältnisse der Heeresbeamte	R. Präs.
6. u. 7. 3.	R. Verk. Bl. S. 153	VO und Ausf. Best. betr. Errichtung von Sonderschlichtungsausschüssen bei der Reichsbahn	R. Verk. Min.
9. 3.	RGBl. S. 223	Reichskartoffelstelle (Verwaltungsabteilung) wird aufgelöst. (Errichtet 9. 10. 15)	R. Min. f. Ern. u. Landw.
18. 3.	—	Bildung des Staatssekretariats für die besetzten Gebiete beim Reichsministerium des Inn.	Beschl. der R. Reg.
23. 3.	RGBl. S. 329	Reichswehrgesetz (Vergl. RV v. 11. 8. 19. Art. 79) § 8 II: Reichswehrminister Chef der Heeresleitung Chef der Marineleitung usw. § 10: Heeres- nnd Marinekammer (Vergl. Erl. betr. die Befehlsbefugnisse im Reichsheer vom 28. 1. 1926)	Gesetz
24. 3.	RGBl. S. 253	VO auf Grund Art. 48 II für Sachsen. § 2: Regierungskommissar	R. Präs.
24. 3.	RGBl. S. 254	VO auf Grund Art 48 II für Hamburg § 2: Regierungskommissar	R. Präs.
24. 3.	RGBl. S. 327	Erl. betr. Auflösung des durch Erl. v. 31. 10. 19. (RGBl. S. 1899) errichteten Reichsabwickelungsamtes	R. Kanzl.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
26. 3.	RGBl. S. 405	Haushaltsgesetz 1921. § 18: Zentralausgleichsstelle für Stellenbesetzung bei Reichsbehörden. beim R. Min. d. Inn. Ebenso Haushaltsgesetz 1922 § 15 (RGBl. S. 587) Vergl. Best. v. 14. 9. 22.	Etat Gesetz
29. 3.	RGBl. S. 371	VO des R. Präs. auf Grund Art. 48 über die Bildung außerordentlicher Gerichte (Aufgeh. 1928 RGBl. S. 291)	R. Präs.
31. 3.	RGBl. S. 450	VO über die Bildung einer Preisausgleichsstelle für phosphorsäurigehaltige Düngemittel, auf Grund VO 22. 5. 16 / 18. 8. 17. Fassung vom 9. 3. 22 RGBl. S. 239 Aufgelöst 1923 S. 1164	R. Min. f. Ern. u. Landw.
1. 4.		Vertretung des Deutschen Reiches in München	
1. 4.	RGBl. S. 481	Erl. betr. den Übergang der Binnenschiffahrts-angelegenheiten in den Geschäftskreis des Reichs-verkehrsministers	R. Präs.
1. 4.	RGBl. S. 491	Bek. betr. Verfahren vor dem Reichsschiedsger. nach der Personalabbau VO (RGBl. 1920 S. 2117)	R. Fin. Min.
11. 4.	RGBl. S. 483	VO über die deutschen Flaggen	R. Präs.
21. 4.	Pr. Just. Min. Bl. S. 306	Bildung von Archiven mit Zweigstellen aus den Akten des alten Heeres und der Marine, dem Reichsarchiv in Potsdam eingegliedert.	R.Wehr.Min.
9. 6.	RGBl. S. 751	Erl. betr. Bildung eines Kuratoriums für die Chem. Techn. Reichsanstalt beim R. Min. d. Inn.	R. Präs.
5. 7.	RGBl. S. 829	Abschaffung der Konsulargerichtsbarkeit in China	Staatsvertrag
9. 7.	RGBl. S. 905	Staatsgerichtshofgesetz	Gesetz
11. 7.	Kirchl. Ges. u. VO Bl. S. 103	Übertragung der Kirchensteuerverwaltung auf die Reichsfinanzbehörden gemäß § 19 II RAbgO.	R. Fin. Min.
15. 7.	RGBl. S. 942	Ges. über Abwickelung von Kriegsgesellsch. und Kriegsorganisationen	Gesetz
29. 7.	S. 961	Staatsvertrag betr. den Übergang der Wasser-straßen auf das Reich §§ 11 ff.: Verwaltungsregelung	Gesetz
30. 7.	RGBl. S. 1046	Ges. über die Feststellung von Entschädig. und Vergütungen für Kriegsschäden (Entschädigungs VO) § 1: Reichsentschädigungsamt § 3: Zweigstellen	Gesetz
5. 8.	RGBl. S. 1241	VO betr. Bildung der Finanzgerichte gemäß § 16 RABGO. und § 5 Einf. VO v. 18. 12. 19	R. Fin. Min.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
25. 8.	RGBl. S. 1248	Auflösung der Reichsfleischstelle gemäß VO v. 27. 3. 16	R. Ern. Min.
5. 9.	RGBl. S. 1253	VO über Zucker usw. Liquidation der Zuckerstelle. Errichtet auf Grund Bek. v. 22. 5. 16/ 18. 8. 17.	R. Min. f. Ern.u.Landw.
19. 9.	Zentr. Bl. f. d. ges. Unterrichtsverw. i.Pr. S. 396 f.	Erl. betr. Übertragung der Steuerverwaltung von Kirchen- und Synagogengemeinden auf die Reichsfinanzbehörden (Vergl. Pr. Min. Bl. f. Inn. Verw. S. 407) 9. 11. 21.	R. Fin. Min.
20. 9.	Publiz. d. die Tagespresse v. 20. 9. Abgedr.: Pr. Hand. Min. Bl. S. 48	Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit in Industrie und Handwerk	R. Wirt. Min.
15. 10.	RGBl. S. 1312	Bek. betr. Aufhebung der Wirtschaftsstelle für Kaffee und Tee (Errichtet: 15. 5. 19 S. 454, 455)	R. Min. f. Ern. u. Landw.
30. 11.	Pr. Just. Min. Bl. S. 3	Bestellung des deutschen Reichs- u. Staatskommissars in Danzig zum Generalkonsul	R. Min. d. Ausw.
2. 12.	R. Zentr. Bl. S. 958	Erl. betr. Sitz und Geschäftsbereich des Reichsentschädigungsamtes f. Kriegsschäden u. seiner Zweigstellen. Erg. u. Abänderung dieser Bek.: R. Zentr. Bl. 1922 S. 147 u. 1147	R. Min. f. Wied. Aufbau
4. 12.	RZBl. S. 972	Erl. betr. Übergang der Tätigkeit der Pensionsregelungsbehörden auf die (Haupt-)Versorgungsämter	R. Arb. Min.
11. 12.	RGBl. S. 1607	Auflösung der Preisausgleichsstelle für Stickstoffdüngemittel (RGBl. 1919 S. 306)	R. Min. für Ern. u. Landw.
1922 6. 1.	R. Zentr. Bl. S. 13	Bildung besonderer Pensionsabteilungen des R. Min. d. Inn. für ehemalige aktive Offiziere in München und Stuttgart. Erl. d. R. Min. d. Inn.	R. Min. d. Inn.
10. 1.	RGBl. S. 59	Ges. über das Verfahren in Versorgungssachen (Fassung v. 20. 3. 1928 RGBl. 1928 I 71) §§ 1 ff.: Versorgungsbehörden	Gesetz
27. 1.	RGBl. S. 197	VO über das Verfahren vor den Kalistellen (RGBl. 1919 S. 663)	R. Wirtschaftsmin.
31. 1.	RGBl. S. 207	VO betr. Umgestaltung der Reichsschatzverw.	R. Präs.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
1. 3.	RGBl. S. 232	Bek. betr. die Amtsbezeichnung des »Reichsausschusses für Schiffbau und Schiffsablieferung« (Aufgelöst 25. 8. 23) (Errichtet 7. 2. 1918 RGBl. S. 77)	R. Min. f. Wied. Aufb.
7. 3.	R. Zent. Bl. S. 127	Bek. betr. Aufhebung der Reichseisenbahnzweigstelle in Karlsruhe	R. Verk. Min.
9. 2.	RGBl. S. 237	Preisausgleichsstelle für Thomasmehl auf Grund VO v. 22. 5. 16 / 18. 8. 17.	R. Min. f. Ern. u. Landw.
24. 3.	RGBl. S. 269	Auflösung der Reichsstelle für Speisefette VO v. 18. 8. 17.	R. Min. f. Ern u. Landw.
30. 3.	RGBl. S. 329	Erster Erl. über die Dienstsiegel	R. Präs.
30. 3.	RGBl. S. 305	Ges. betr. die vorläufige Regelung des Reichshaushaltes für das Rechnungsjahr 1922 § 4: Abbau der Verwaltung	Gesetz
8. 4.	RGBl. S. 335 ff.	Branntweinmonopolgesetz (Vergl. Ausführungsbest. RZBl. 1922 707) § 4: Reichsmonopolverwaltung unter R.Fin.Min.	Gesetz
24. 4.	RGBl. S. II 77	VO über Beiräte für die deutsche Reichsbahn auf Grund Art. 93 RV § 1, 10: Reichseisenbahnrat (Beirat)	R. Reg.
5. 5.	Reichs- u. Staatsanzeiger Nr. 104	Bek. betr. Unterstellung des Reichswasserschutzes unter das R. Verkehrsministerium (Aufgel. RGBl. 1931 I 78)	R. Verk. Min.
15. 5./ 11. 6.	RGBl. S. II 237	Deutsch-poln. Abk. über Oberschlesien Art. 652 ff.: Gemischte Kommissionen und Schiedsgericht f. Oberschlesien	Ges. u. Völkerr. Vertrag.
22. 5.	Deutscher R. Anzeiger Nr. 121	Bek. betr. Zuständigkeit von Spruchkammern des Reichsentschädigungsamtes für Antragsteller im Ausland auf Grund § 21 Ges. v. 30. 7. 21 RGBl. S. 1046.	Präs. d. R. Entschädigungsamtes f. Kriegsschäden
6. 6.	R. Zentr. Bl. 345	Bek. betr. Zuständigkeit der Vorprüfungstellen f. Entschädigungsanträge	Präs. d. R. Entsch. Amtes f. Kriegsschäden
14. 6.	RGBl. S. 577	VO über die Ernennung und Entlassung der Reichsbeamten gemäß Art. 46 RV (Vgl. RGBl. 1873 S. 135)	R. Präs.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
17. 6	R. Zentr. Bl. S. 378	Auflösung einer Eisenbahndirektion in Kattowitz u. Errichtung in Oppeln	R. Verk. Min.
17. 7.	RGBl. S. I 600	VO über das Reichspensionsamt für die ehemalige Wehrmacht	R. Präs.
22. 7.	RGBl. S. 657	Arbeitsnachweisgesetz § 27: Reichsamt für Arbeitsvermittelung (Err. 5. 5. 20)	Gesetz
14. 9.	RGBl. S. II 759	Einstellung von Arbeitskräften durch die Zentralstelle beim R. Min. d. Inn. auf Grund § 15 Haushaltges. 1922.	R. Min. d. Inn. u. R. Fin. Min.
27. 9.	RGBl. S. 759	Verlegung der R. Disz. Kammer von Arnsberg nach Dortmund durch VO gem. R. Bea. Ges.	R. Präs.
30. 9.	RGBl. S. 759	VO über die Umbenennung des Reichsamtes für Arbeitsvermittelung und über die Reichsarbeitsverwaltung	R. Präs.
7. 10.	RGBl. S. II 774	Errichtung einer Behörde am Kaiser-Wilhelm-Kanal gemäß Art. 386 II Vers. Dikt.	R. Präs.
14. 11.	R. Verk. Bl. S. 419	Erl. betr. Fachausschuß für Starkstromanlagen	R. Verk. Min.
31. 12.	RGBl. S. 17	Reichshaushaltsordnung (Fassung RGBl. 1930 II 693) §§ 118 ff.: betr. Bildung des Rechnungshofes des Deutschen Reiches (Vergl. schon B. GBl. 1868, 433 RGBl. 1875 61)	Gesetz
1923 17. 2.	R. Min. Bl. S. 221	Bek. des Beschlusses der Reichsreg. über das Amtsschild der Reichsbehörden	R. Reg.
14. 3.	RGBl. S. 233	VO über die Reichsstelle für Wertpapiere	R. Präs.
20. 3.		Zuständigkeitsordnung der Reichspost.	Postmin.
21. 3.	R. Min. Bl. S. 275 RGBl. 233	VO über Auflösung des Reichsschatzministeriums, Verteilung der Geschäfte (Vergl. auch Min. Bl. 1923, 365 Bek. v. 28. 5. 1923)	R. Präs.
22. 3.	RGBl. S. II 181	Ges. über die vorläufige Regelung des Reichshaushaltes für das Rechnungsjahr 1923. § 4. Abbau der Verwaltung	Gesetz
17. 4.	RGBl. S. 251	VO des Reichspräs. auf Grund Art. 48 § 2: Regierungskommissar	R. Präs.
4. 6	RGBl. S. II 231	Reichshaushaltsgesetz §§ 6 ff.: Rückbildung der Verwaltung u. Stellenverminderung.	Gesetz
30. 6.	RGBl. S. 615	VO über die Auflösung der Reichsrücklieferungskommission (Err. am 3. 1. 20.)	R. Präs.
30. 6.	R. Min. Bl. S. 726	VO über den Beirat f. Luftfahrwesen (Vergl. RGBl. 1924 S. 43 Art. II)	R. Reg.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
17. 7.	RGBl. I S. 650	Bek. betr. Aufhebung der Kakao-Wirtschaftsstelle (Vgl. RGBl. 1919, 1915)	R. Ern. Min.
24. 8.	RGBl. S. 832	Erl. über die Errichtung des Reichsministeriums für die besetzten Gebiete (Vgl. Min. Beschl. v. 18. 3. 21) (Aufgelöst 1930, 430)	R. Präs. »vorbehaltlich der Genehmigung durch den R. Haushaltsplan« auf Grund eines R. T. Beschl.
25. 8.	RGBl. II S. 351	VO über Auflösung des Reichsausschusses für Schiffsbau und Schiffsablieferung (Vgl. Ges. v. 7. 11. 17 usw.)	R. Präs.
4. 9.	RGBl. S. 910	VO über Errichtung der Reichszentralstelle für Erdbebenforschung	R. Präs.
7. 9.	RGBl. S. 865	VO des R.Präs. auf Grund Art. 48 über Devisenerfassung § 1: Kommissar für Devisenerfassung	R. Präs
8. 9.	RGBl. S. 877	VO über Auflösung der Zweigstelle des Reichsausgleichsamtes in Weimar auf Grund § 2 des Reichsausgleichsgesetzes	R. Min. f. Wiederaufbau
12. 9.	RGBl I S. 880	VO über Änderung von Bezirken von Reichsdisziplinarkammern (Vgl. RGBl. 1873 S. 293 1920 S. 2031)	R. Präs.
12. 9.	R.Min.Bl. S. 956	Verlegung der Reichsbahndirektion Osten nach Frankfurt (Oder)	Bek. d. R. Verk. Min.
13. 9.	RGBl. S. 893	VO betr. Änderung der Amtsbezeichnung des Reichskommissariats zur Ausführung von Aufbauarbeiten in den besetzten Gebieten in Reichskommissariat für Reparationslieferungen (Vgl. RGBl. 1919 S. 1895, VO v. 10. 10. 24.)	R. Präs. (ohne Gegenzeichnung)
26. 9.	RGBl. S. 905	VO auf Grund Art. 48 RV Regierungskommissare	R. Präs.
26. 9.	RGBl. S. 918	VO über Eingliederung der Reichsanstalt für Maß und Gewicht in die Phys. techn. Reichsanstalt	R. Präs.
2. 10.	RGBl. S. 929	Bildung eines außerordentlichen Gerichtes gemäß § 6 VO v. 26. 9. 23.	R Min. d. Just.
15. 10.	RGBl. S. 976	VO betr. Errichtung einer Restverwaltung für Reichsaufgaben	R. Präs.
30. 10.	RGBl. S. 1043	VO über das Schlichtungswesen gem. Ges. v. 13. 10. 23 Schlichtungsbehörden, Schlichter! Vgl. schon VO v. 23. 12. 18 RGBl. 1918 S. 1456 Ausf. VO v. 29. 12. 23. RGBl. 1924 S. 9 RGBl. 1931 S. 1)	R. Kanzl. u. R. Arb. Min.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
2. 11.	RGBl. S. 1067	Kartellverordnung. § 11: Kartellgericht beim Reichswirtschaftsgericht (Vgl. RGBl. 1932 S. 285) gem. Ges. v. 13. 10. 23.	R. Kanz. u. R. Wirtschaftsmin.
8. 11.	RGBl. S. 1084	VO betr. Übertragung des Oberbefehls über die Wehrmacht auf den Chef der Heeresleitung auf Grund Art. 48 RV.	R. Präs.
13. 11.	RGBl. S. 1089	VO betr. außerordentliche Gerichte gem. § 6 VO v. 26. 9. 23.	R. Just. Min.
14. 11.	RGBl. S. 1092	Durchf. Best. zur VO über die Rentenbank (§ 21) v. 15. 10. 23. § 7: Reichskommissar.	R. Fin. u. Just. Min.
28. 11. u. 4. 12.	Deutscher Staatsanzeiger Nr. 282	Bek. betr. Vertretung der Reichszivilverwaltung im ehemalig besetzt gewesenen Feindesland durch die Restverwaltung f. Reichsaufgaben.	R. d. Inn. u. d. Fin.
29. 11.	RGBl. S. 1158	Auflösung des Treuhänders für das feindliche Vermögen (RGBl. 1917 S. 363)	R. Präs.
30. 11.	RGBl. S. 1164	Aufhebung der Preisausgleichsstelle f. phosphorsäurehaltige Düngemittel (Err. RGBl. 1921 S. 450)	R. Min. f. Ern. u. Landw.
18. 12.	R. Min. Bl. S. 2019	VO des R.Präs. über die Einsetzung einer Verwaltungsabbaukommission von 3 Mitglied. unter Präs. Saemisch. Vgl. R. Min. Bl. 1924 S. 21	R. Präs.
22. 12.	R. Min. Bl. 1924 S. 1	VO über die Vereinigung von Reichsstellen in München ab 1. 1. 24.	R. Präs.
29. 12.	RGBl. 1924 S. 13	Aufhebung außerordentlicher Gerichte gemäß § 6 VO v. 26. 9. 23.	R. Just. Min.
1924			
5. 1.	R. Min. Bl. S. 6	Zusammenlegung von Reichsarchivstellen (Vgl. auch R. Min. Bl. 1924 S. 331, 420)	R. Min. d. Inn.
5. 2.	R. Min. Bl. S. 21	Bek. über Verwaltungsabbau. Befugnisse der Verw.-Abbaukommission. Beschl. der Reichsreg. v. 10. 1. 24. Vgl. R. Min. Bl. 1923 S. 2019)	Beschl. d. R. Reg.
5. 2.	RGBl. I S. 43	VO über den Beirat für Luftfahrwesen (Vgl. R. Min. Bl. 1923 S. 726)	R. Reg.
6. 2.	RGBl. I S. 44	VO über die weitere Abwickelung der ehemaligen Landesverwaltung von Elsaß-Lothr. (Erm. d. R. Min. d. Inn. zu Delegation) (Vgl. RGBl. 1919 S. 1530 § 25) gem. Erm. Ges. v. 8. 12. 23.	R. Reg.
7. 2.	R. Min. Bl. S. 59	Erl. betr. Übergang von Geschäften der ehem. Landesverwaltung von Elsaß-Lothr. auf das Reichsausgleichsamt und die Staatsvertretung bei dem Französisch-Deutschen-Gemischten Schiedshof gemäß VO v. 6. 2. 24.	R. Min. d. Inn.
9. 2.	RGBl. S. 65	VO über die Aufhebung des Reichspensionsamtes für die ehemalige Wehrmacht (Vgl. 1923 S. 512 und 877)	R. Präs.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
14. 2.	RGBl. S. 107	VO gegen Mißstände im Auswanderungswesen auf Grund Erm. Ges. v. 8. 12. 23. § 13: Beirat f. d. Auswanderungswesen	R. Reg.
15. 2.	RGBl. S. 119	VO über Auflösung einer Zweigstelle des Reichsausgleichsamtes auf Grund Reichsausgleichsgesetz 20. 11. 23. § 2.	R. Min. f. Wiederaufbau
23. 2.	R. Min. Bl. S. 59	Delegation von Geschäften auf das Reichsausgleichsamt	R. Min. d. Inn.
13. 3.	RGBl. S. 286	VO über die Auflösung der Reichsstelle für Wertpapiere	R. Präs.
14. 3.	RGBl. S. 173	Reichsstimmordnung auf Grund § 44 Reichswahlgesetz. § 27: Reichswahlleiter usw.	R. Min. d. Inn.
18. 3.	RGBl. S. 287	Reichspostfinanzgesetz § 3: Verwaltungsrat (Vgl. RGBl. 1926 I 410, 1930 S. 420)	Gesetz
25. 3.	RGBl. S. 375	VO über die Aufhebung des Amtes der Demobilmachungskommission (Land. Beh.) auf Grund Art. III VO 29. 10. 23. S. 1036.	R. Kanzl u. R. Min. d. Inn.
29. 3.	RGBl. I S. 395	VO betr. Reichsstelle für das Auswanderungswesen. Umwandlung des Reichswanderungsamtes in das Auswanderungsamt und Unterstellung unter das Ausw. Amt. (Vgl. Etatsgesetz vom 5. 7. 73; Ges. v. 9. 6. 97; Bek. v. 29. 5. 18)	R. Präs.
31. 3.	RGBl. S. 371	Übertragung der kolonialen Angelegenheiten von Min. f. Wied. Aufb. auf das Ausw. Amt und andere Min. mit Wirkung vom 1. 4. 24. (Regelung im einzelnen delegiert)	R. Präs.
31. 3.	RGBl. S. 397	VO über die Errichtung einer Reichsdisziplinarkammer in Hamburg	R. Präs.
1. 4.	R. Min. Bl. S. 164	VO über die Reichsstelle für Nachlässe und Nachforschungen im Ausland. (Aufgeh. RGBl. 1928 S. 4)	R. Präs.
1. 4.	Sond. Druck d. Reichsdruck. 1929	Gemeinsame Geschäftsordn. d. R. Ministerien Bes. Teil: § 3: Büro des Reichsrates § 67: »Einrichtung« von R. Behörden Organisationsrecht des R. Präs.	Beschluß d. R. Reg.
30. 4.	R. Min. Bl. S. 181	Regelung der Übertragung der kolonialen Angelegenheiten auf die R. Min. (Delegation auf d. Restverw. f. R. Aufgaben)	Die bet. Minister
3. 5.	R. Min. Bl. S. 173	Geschäftsordn. der Reichsregierung §§ 8 ff.: Reichsminister § 8 : Organisationsrecht des R. Präs. (Vgl. R. Min. Bl. 1926 S. 119)	R. Reg. R. Präs. genehmigt
8. 5.	RGBl. S. 433	VO über die Auflösung des R. Min. für Wied. Aufbau u. Überleitung auf Fin. Min. (Errichtet: RGBl. 1919 S. 1875)	R. Präs.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
27. 5.	Nicht publiziert	Runderl. über den Schriftverk. der Behörden u. Disziplinar-Hierarchie im Auswärt. Dienst (Vgl. Erl. v. 30. 4. 30. IA 426) (IA 1044)	R. Min. d. Ausw.
4. 6.	R. Min. Bl. S. 200	Geschäftsordnung des Verwaltungsrates der Deutschen Reichspost auf Grund § 5 Reichspostfin. Gesetz Vgl. § 4: Kommissare des R. Post. Min.	R. Reg.
14. 8.	R. Min. Bl. S. 278	VO betr. Abtrennung der Filmprüfstelle München von den Vereinigten Reichsdienststellen München (Vgl. VO v. 22. 12. 23)	R. Präs.
30. 8.	RGBl. II S. 272	Reichsbahngesetz (Fassung RGBl. 1930 II 369)	Gesetz
30. 8.	RGBl. II S. 287	Reichsbahn-Personalgesetz	Gesetz
10. 10.	RGBl. II S. 385	VO über das Reichskommissariat für Reparationslieferungen. R. Fin. Min. unterstellt (Auf Grund Ges. v. 16. 7. 19. über den Friedensschluß) (Aufgelöst RGBl. 1928 S. 138) Gleichzeitige Auflösung der Aufbaukommission.	R. Präs.
30. 10.	RGBl. I S. 725	VO über die Auflösung des Reichskommissariates für Zivilgefangene und Flüchtlinge (Errichtet RGBl. 1920 S. 2032)	R. Präs.
23. 12.	R Min.Bl. S. 427	VO betr. Auflösung der Vorprüfungsstellen der Interessenvertretungen für Entschädigungsanträge (Errichtet auf Grund Bek. des R. Min. f. Wied. Aufbau vom 29. 12. 21 u. 2. 8. 22, R. Zentr. Bl. 1921, 991; 1922, 453)	R. Fin. Min.
1925 22. 1.	RGBl. S. 3	Ges. über das Reichsschiedsamt § 368e der R. Vers. Ordn. (RGBl. 1924 S. 779) (RGBl. 1932 I 19)	Gesetz
26. 1.	RGBl. II S. 5	VO über Beiräte f. d. Reichswasserstraßen auf Grund Art. 98 RV. (Vgl. RGBl. 1926 II 264)	R. Reg.
30. 1.	R. Min. Bl S. 55.	VO betr. Zuständigkeit der Finanzämter zur Verwaltung von Verkehrssteuern gemäß § 21 R. Abg. O.	R. Fin. Min.
17. 2.	Deutscher Reichsanzeiger Nr. 44	VO über die Organisation des Reichsschiedsamtes gemäß § 368 p RVO (Geändert 25. 6. 1932)	R. Vers. Amt
6. 3.	R.Min.Bl. S. 121	Erl. betr. die Dienstzeit der Reichsbeamten (Beschl. der R. Reg.)	R. Min. d. Inn.
14. 3.	RGBl. II S. 113	Geschäftsordnung des Reichsbahngerichtes auf Grund § 44 R. Bahnges. (jetzt RGBl. 1930 II 1280)	Reichsgerichtspräsident

Datum	Publik	Inhalt	Organ
27. 3.	RGBl. II S. 118	Vorläufige Regelung des Reichshaushaltes §§ 4 ff.: Stellensperre usw.	Gesetz
8. 4.	Min. Bl. d. Pr. Volks-wohl-fahrtsmin. S. 187	VO betr. Geschäftsgang, Verfahren der Schieds-ämter gemäß § 368 p RVers. O. (RGBl. 1924 S. 779, 1932 I 19)	R. Vers. Amt.
22. 4.	R.Min.Bl. S. 281	Vereinigung der Reichsarchivzweigstelle Kiel mit dem Zentralnachweiseamt in Spandau	R. Min. d. Inn.
19. 5.	RGBl. I S. 73	Bek. über Dienstgeschäfte der Festungsmandan-turen und der Reichsrayonkommission für die nach dem Gesetze vom 25. 8. 24 betr. das Ein-gehen Deutscher Festungen (RGBl. I S. 693) aufgelösten Festungen	R. Min. f. d. bes. Gebiete
20. 7.	RGBl. II S. 707	VO über die Zusammenarbeit der Wehrmacht-verwaltung mit der »Ausgleichsstelle der Länder« bei Vergebung der Beschaffungsaufträge gemäß § 16 II Wehrges.	R. Präs.
24. 7.	RGBl. II S. 735	Gesetz über Konsulargerichtsbarkeit in Ägypten (Vgl. VO vom 31. 7. 25, ebenda)	Gesetz
31. 7.	RGBl. II S. 733	Weitere vorläufige Regelung des Reichshaus-haltes (Vgl. RGBl. 1925 II 118)	Gesetz
10. 8.	RGBl. I S. 213	Reichsbewertungsgesetz § 17: Bewertungsbeirat beim R. Fin. Min.	Gesetz
17. 8.	RGBl. I S. 346	VO über den Reichskommissar für die Ablösung der Reichsanleihen alten Besitzes (Vgl. RGBl. 1928 S. 53, R. Min. Bl. 1926 S. 539)	R. Präsid.
		§§ 2 ff.: Bezeichnung der zuständigen Behörden §§ 8 ff.: Verfahren (Vgl. RGBl. 1925 I 348)	R. Reg.
20. 11.	R.Min Bl. S. 1339	Einsetzung des Reichskommissars f. d. besetzten Rheinischen Gebiete	Ohne Unterschrift
8. 12.	R.Min.Bl. S. 1423	Bek. über den Geschäftsverkehr zwischen dem Statist. Reichsamt und anderen Behörden	R. Wirtsch. Min.
1926 18. 1.	R. Min. Bl. S. 43	Erl. betr. Vertretung des Reichsfiskus im Ver-sorgungswesen (Daselbst unpublizierter Erl. v. 19. 8. 25. I A 6954)	R. Arb. Min.
28. 1.	Heeres-Verordn. Blatt 9	Erl. betr. die Befehlsbefugnisse im Reichsheer (Vorher Erl. v. 11. 8. 20)	R. Präs.
3. 2.	RGBl. I S. 99	VO über Änderung des Bezirkes einer Reichs-disziplinarkammer (Vgl. RGBl. 1873 S. 293 u. § 88 R. Bea. Ges.)	R. Präs.
13. 3.	R. Min. Bl. S. 85	Erl. über die Befugnis der Fin. Amts. Präs. zur Vertretung d. Fisk. vor Grundbuchämtern	R. Arb. u. R. Fin. Min.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
18. 3.	R. Min. Bl. S. 85	Erl. über die Auflösung von Reichsarchivzweigstellen	R. Min. d. Inn.
15. 4.	RGBl. I S. 195	Ges. über den Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft (Einzuberufen von der Regierung, ähnl. einem parlament. Ausschuß)	Gesetz
5. 5.	RGBl. I S. 217	VO über die deutschen Flaggen (Frühere Fassung RGBl. 1921, 483)	R. Präs.
15. 5.	R. Min. Bl. S. 539	Bek. betr. Vertretung des Reichsfiskus durch den R. Kommissar f. d. Ablösung der Reichsanleihen alten Besitzes (Vgl RGBl. 1925 I 346)	R. Fin. Min.
26. 5.	R. Verk. Bl. 61	Erl. betr. den Übergang der dem Reichswirtsch. Min. bisher unterstellten Dienststellen der Seeschiffahrt auf das R. Verk. Min. (»Gemäß § 65 der gem. G. O. der R. Ministerien auf Grund des Beschlusses der R. Reg. vom 25. 3. 26 . . .«)	R. Kanz.
24. 6.	RGBl. S. 361	VO betr. Reichsliegenschaftsverwaltung in der geräumten Zone (Unterstellung unter Fin. Min.)	R. Präs.
26. 6.	R. Min. Bl. S. 725	VO auf Grund Art. 77 RV betr. den Übergang der Aufgaben des Schiffsvermeseungsamtes auf das Reichskommissariat für Schiffsvermessung	R. Verk. Min.
2. 9.	Sonderdruck der Reichsdruckerei 1926	Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichministerien. Allgemeiner Teil § 1 Abs: II Vereinfachungsreferenten III Ausschuß der Reichsministerien für Vereinfachungsfragen §§ 3 ff.: Gliederung der Ministerien Geschäftsgang usw. §§ 68 ff.: Grenzen des Geschäftsbereiches §§ 107 ff.: Vereinigte Presseabteilung der Reichsregierung	Beschl. d. R. Reg.
7. 9.	RGBl. S. 469	VO betr. Umbildung des Reichsfinanzminist.	R. Präs.
28. 9.	RGBl. S. 471	VO über Bildung der Oberbewertungsausschüsse bei den Landesfinanzämtern und ihr Verfahren auf Grund Bewertungsgesetz (RGBl. 1925 I 214)	R. Fin. Min.
9. 10.	R Min. Bl. S. 959	VO über die Aufhebung der VO der R. Präs. über die Vereinigung von Reichsstellen in München v. 22. 12. 23. (R. Min. Bl. 1924 S. 1) Klarstellende Bek. d. R. Inn. Min.: R. Min. Bl. 1926 S. 1003	R. Präs.
20. 10.	R. Min. Bl. S. 965	Bek. über die Aufhebung der Linienkommissionen	R. Wehr. Min. u. R. Verk. Min.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
23. 12.	R.Min.Bl. S. 1067	Literatur-Prüfstellen, Zuständigkeit, Verfahren	Erl. R. Min. d. Inn.
23. 12.	RGBl. I S. 507	Arbeitsgerichtsgesetz §§ 40 ff. Reichsarbeitsgericht.	Gesetz
1927 30. 4.	R. Min. Bl. S. 140	Bek. einer Vereinbarung über Beamtennachwuchs bei den Obersten Reichsbehörden	Vereinbar. zwischen Reichsreg. u. d. Landesregierungen
4. 5. (18.5.)	R. Min. Bl. S. 141	Bek. der Richtlinien für die Tätigkeit des Reichssparkommissars	Beschl. d. R. Reg. Ersuchen an den Präsidenten des Rechnungshofes
13. 6.	R. Min. Bl. S. 193	VO über den Reichskommissar für das Ausstellungs- und Messewesen	R. Präsid.
16. 7.	RGBl. S. 187	Ges. über Arbeitsvermittelung und Arbeitslosenversicherung § 1 Abs. II.: Reichsanstalt als Reichsbehörde (Neufassung RGBl. 1929 S. 162) (Vgl. zu § 1 II: RGBl. 1932 S. 352 Art. 7 ff.)	Gesetz
22. 7.	RGBl. I S. 237	Übertragung von Zuständigkeiten auf den Reichsfinanzhof gemäß § 32 IV RAbg. O.	R. Fin. Min.
23. 7.	RGBl. I S. 237	VO über die Errichtung einer Behörde für den Flugsicherungsdienst im Reiche. »Zentralstelle für Flugsicherung« dem R. Verk. Min. unterstellt.	R. Präs.
30. 12.	RGBl. 1928 S. 4 R. Min. Bl. S. 1	VO über Auflösung der Reichsstelle für Nachlässe und Nachforschungen im Ausland (Errichtet 1. 4. 24 RGBl. 402)	R. Präs.
1928 16. 1.	R. Min. Bl. S. 61	Erl. über Vertretungsbefugnisse der Präsidenten der Randesfinanzämter usw. (Daselbst zitiert ein unveröffentlichter Erlaß des Reichsarbeitsministers im Einvernehmen mit R. Fin. Min. und R. Wehr.-Min. v. 22. 9. 1927 V.B. 6 777. 27.)	R. Arb. Min. R. Fin. Min. R. Wehr. Min.
29. 2.	R. Min. Bl. S. 53	2. VO über den Reichskommissar für die Ablösung der Reichsanleihen alten Besitzes, Unterstellung unter die Reichsschuldenverw. Errichtet 17. 8. 25, RGBl. S. 346	R. Präs.
31. 3.	R. Min. Bl. S. 138	VO über Auflösung des Reichskommissariates für Reparationslieferungen (Errichtet 8. 11. 19 RGBl. 1895; 10. 10. 24 RGBl. II 385)	R. Präs.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
31. 3.	RGBl. II S. 209	Haushalt für 1928 § 11 A e: Vorschriften über den Personalbestand f. d. Reichsentschädigungsamt.	Etatges.
8. 5.	R. P. Min. Bl S. 237	Verfügung des Reichspostministers über gesetzliche Vertretung der Reichspost	R. Post. Min.
29. 5. 25. 9.	R. Min. Bl. S. 355/573	Gemeinsame Geschäftsordnung der höheren Reichsbehörden (G. O. H.)	Beschl. d. R. Reg. v. 15. 5. 28
6. 7.	RGBl. I S. 196	VO über Ernennung und Entlassung von R. Beamten (Vgl. schon RGBl. 1922 I 577)	R. Präs.
3. 12.	R Min. Bl. S. 679	Das Gesetzsammlungsamt heißt künftig Reichsverlagsamt, ab 1. 1. 29.	R. Min. d. Inn.
7. 12.	R. Min. Bl. S. 679	Die Bearbeitung der Vogelschutzangelegenheiten ist vom R. Min. d. Inn. auf das R. Min. f. Ern. und Landw. übergegangen.	Ohne Unterschrift
1929 11. 2	R. Min. Bl. S. 53	Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden auf Grund Art. 77 RV	R. Kanzl. u. R. Fin. Min.
20. 3.	R. Min. Bl. S. 265	Erlaß über Hoheitsanordnungen und Verhalten der Reichsbehörden bei besonderen Anlässen (Vgl. R. Min. Bl. S. 591)	R. Kanzl. R. d. Inn.
20. 3.	R. Min. Bl. S 266	Erlaß über die Teilnahme von Behördenvertretern an Veranstaltungen	R. Kanzl. R. d. Inn.
26. 3.	RGBl. II S. 168	Ges. über die vorläufige Regelung des Reichshaushaltes § 1: Verwaltungsausgaben	Gesetz
29. 6.	R. Min. Bl. S. 425	VO über die Auflösung des Reichskommissariates für Überwachung der öffentlichen Ordnung	R. Präs.
16. 11.	RGBl. S. 207	VO über die Errichtung einer Reichsbaudirektion Berlin.	R. Präs.
1930 29. 1.	RGBl. I S. 11	Zündwarenmonopolgesetz § 17: Reichskommissar zur Aufsicht über die Monopolgesellschaft § 23: Festsetzungsausschüsse (Vgl. RGBl. 1930 I S. 176) § 52: Sondergericht zur Entscheidung von Streitigkeiten.	Gesetz
28. 2.	Denkschrift an den Reichstag RT-Druckschrift Nr: 1696	Zentralstelle für Außenhandel, daselbst zitiert unveröffentlichte Erlasse betr. die Gründung v. 9. 10. 29. I. A. 1065. 29 und vom 20. 11. 28 I. A. 4314. 28. Vgl. ferner Reichshaushalt 1919 RGBl. S. 363 und die früheren Außenhandelsstellen (RGBl. 1919 S. 2128, 1920 S. 500)	R. Min. d. Ausw. u. R. Wirt. Min.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
18. 3	RGBl. II S. 539	Ges. über das Abkommen zur Regelung von Fragen des Teiles 10 des Vers. Diktats. Art. III Abs. 2: Entschädigungsstelle (Vgl. RGBl. 1930 II 689, 957 usw.)	Gesetz
26. 3.	RGBl. S. 96	Gesetz über die Auflösung des Reichsentschädigungsamtes (Übergang auf die Restverwaltung für Reichsaufgaben)	Gesetz
29. 3.	RGBl. II S. 670	Nothaushaltsgesetz für das Rechnungsjahr 1930 § 1: Vorschriften f. d. Reichsverw. (Verlängert: RGBl. 1930 II 945)	Gesetz
31. 3.	RGBl. I S. 111	VO zur Ausführung des Maisgesetzes vom 26. 3. 30. (RGBl. I 88) § 1 : Reichsmaisstelle dem R. Ern. Min. unterstellt §§ 2ff.: Verwaltungsrat § 9 : Geschäftsabteilung als G.m.b.H.	R. Ern. Min.
24. 5.	RGBl. I S. 175	VO über die Aufhebung der deutschen Kriegslastenkommission (Errichtet 31. 7. 19 RGBl. S. 1363)	R. Präs.
27. 5.	RGBl. I S. 176	Durchführungsbestimmungen zum Zündwarenmonopolgesetze (RGBl.. 1930 I 11) § 9: Festsetzungsausschüsse beim Reichswirtschaftsgericht § 33: Befugnisse der Reichskommissare.	R. Fin. Min. u. R. Wirt Min.
19. 6. u. 7. 11.	RGBl. I S. 191 S. 514	VO zur Übertragung von Zuständigkeiten auf den Reichsfinanzhof auf Grund § 32 IV RAbg.O. (Vgl. ferner R. Min. Bl. 1930)	R. Fin. Min.
26. 6.	RGBl. II S. 957	VO zur Abänderung der VO wegen Errichtung einer Behörde am Kais. Wilh. Kanal gemäß Art. 386 II Vers. Dikt. v. 7. 10. 22 RGBl. II S. 774 775.	
1. 7.	RGBl. S. 193	VO über Errichtung einer Reichsbehörde »Deutsches Arbeitsschutzmuseum« in Berlin	R. Präs.
24. 7.	RGBl. I S. 351	Ges. über die Auflösung des Reichsausgleichsamtes (Errichtet: RGBl. 1920 S. 597) Übergang auf die Restverwaltung für Reichsaufgaben	Gesetz
26. 7.	RGBl. I S. 311	Not. V.O. zur Behebung von Notständen usw. Dritter Abschnitt, dritter Teil: § 21: Landstellen (Vgl. ferner RGBl. 1930 S. 433)	R. Präs.
28. 7.	RGBl. I S. 430 (R. Min. Bl. S. 499)	VO über Auflösung der Reichsverwaltung für die besetzten Gebiete (Reichsministerium, Reichskommissariate, Vermögensverw.) (Errichtet 1923 S. 832)	R. Präs.
28. 7.	R. Min. Bl. S. 543	Erl. zur Ausf. der VO über die Auflösung der Reichsverwaltung f. d. besetzten Gebiete	Die beteiligten Minister

Datum	Publik	Inhalt	Organ
14. 8.	RGBl. S. 434	Erl. betr. Errichtung der Oststelle bei der Reichskanzlei (Aufgelöst RGBl. 1931 S. 665)	R. Präs.
15. 8.	RGBl. S. 434	Ausf. Best. gemäß vorstehendem Erlaß: Leiter der Oststelle sind 2 Kommissare	R. Reg.
26. 9.	RGBl. S. 457	VO über die Deutsche Siedlungsbank gemäß NotVO. Daselbst Reichskommissare.	R. Arb. Min.
1. 12.	RGBl. I S. 517	1. NotVO. zur Sicherung von Wirtsch. und Fin. Dritter Teil: Kapitel IV Art. 1: Änderungen der R.Abg.O. betr., Finanzgerichte, Steuerausschüsse, Reichsfinanzhof, Verfahren	R. Präs.
	R. Min. Bl. S. 17, 32, 399, 413, 421, 469, 532, 551, 560.	VO betr. Aufhebung von Finanzämtern usw. gemäß § 21 I R.Abg.O. (Neue Fassung: § 24 I)	R Fin. Min.
	R.Min.Bl. S. 116,399, 567, 670	VO zur Übertragung von Zuständigkeiten auf die Reichsfinanzverwaltung gemäß § 19 (neue Fassung § 18 Abs. II) R.Abg.O.	R. Fin. Min.
	R. Min. Bl. S. 552	VO über den Sitz eines Finanzamtes gemäß § 21 I (§ 24 I) R.Abg.O. VO betr. Sitz eines Konsulates Aufhebung eines Konsulates	R. Fin. Min.
1931 19. 2.	BGBl. S. 25	VO betr. die Zuständigkeit der Reichsbehörden auf Grund § 159 des Reichsbeamt. Ges.	R. Präs.
26. 3.	RGBl. S. 78	Auflösung des Reichswasserschutzes	R. Präs.
27. 3.	RGBl. S. 86	VO über den Zusammenschluß der Zuckerindustrie (Selbstverwaltungsorganisation)	
28. 3	RGBl. S. 127	VO über Auflösung der Vertretung der R. Reg. in München ab 31. 3. 31.	R. Präs.
30. 3.	RGBl. II S. 92	Reichshaushalt f. d. Rechnungsjahr 1931 § 15: Besetzungssperre in den Hoheitsverwaltungen.	Gesetz
31. 3.	RGBl. I S. 117	Osthilfegesetz (Landstellen § 31)	Gesetz
31. 3.	RGBl. I S. 134	Übergang der Geschäfte des preußischen Komissars zur Stützung des ostpreußischen Gütermarktes auf den Kommissar f. d. Osthilfe, Landstelle Königsberg, gemeinsame VO der R. Reg. und der R. Kommissare in der Oststelle bei der R. Kanzlei.	R. Reg. u. R. Komm.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
31. 3.	RGBl. S. 135	Ausf. Best. zur vorstehenden VO zur Überleitung der Geschäfte, erlassen gemeinsam vom preußischen Volkswohlfahrtsminister und den Reichskommissaren in der Osstellen bei der Reichskanzlei.	R. Komm.
21. 5.	RGBl. S. 277	VO zum Ostshilfegesetz betr. neue Landstellen	R. Reg.
6. 6.	RGBl. S. 313	Gesetz über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmungen usw. § 92: Beirat beim Reichsaufsichtsamt (Vgl. schon RGBl. 1901 S. 139 ferner RGBl. 1932 S. 285)	Gesetz
9. 6.	RGBl. II S. 499	VO betr. Verfahren vor dem Polenschädenkommissar auf Grund Not.VO. v. 5. 6. 31	R. Fin. Min.
11. 7.	R. Min. Bl. S. 483	Änderung des Erlasses über Hoheitsanordn. und Verhalten der Reichsbehörden bei bes. Anlässen durch den Reichsksnzler auf Grund Beschl. der Regierung.	Reg.
17. 7.	R. Min. Bl. S. 461	Bek. über Dienstflaggen an den Krafiwagen der Reichsbehörden	R. Min d. Inn.
25. 7.	R. Min. Bl. S. 483	Änderung des Erlasses über Hoheitsordnung bei besonderen Anlässen.	R. Kanzler u. R. d. In.
1. 8.	RGBl. S. 421	VO über Devisenbewirtschaftung § 17: Devisenbewirtschaftungsstelle (Vgl. RGBl. 1932 S. 231	Not. VO. d. R. Präs.
19. 8.	R. Min. Bl. S. 645	Gemeinsame Gesch. Ordnung der Reichsministerien GGO I durch Beschluß der R. Reg. geändert.	
28. 8.	RGBl. S. 477	VO über die Einlagerung von Getreide durch die deutsche Getreide Handelsgesellschaft m.b.H. in Berlin.	R. Ern. Min.
19. 9.	RGBl. S. 493	Not.VO. über Aktienrecht, Bankenaufsicht und Steueramnestie. Zweiter Teil Art. I § 1: Kuratorium für das Bankgewerbe bei der Reichsbank, Reichskommissar f. d. Bankgewerbe	Not. VO R Präs.
27. 9.	RGBl. S. 517	VO über das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung	R. Rräs.
6. 10.	RGBl. S. 537 ff.	Dritte Not.VO Dritter Teil Kapitel III: Sperre für Verwaltungsbauten. Vierter Teil Kapitel III §9: Reichskommissar für Kleinsiedelung Sechster Teil Kapitel II: Ermächtigung für Errichtung von Sondergerichten	3. Not.VO. des R. Präs.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
5. 11.	RGBl. S. 665	Erl. des R. Präs. über die Bestellung eines Reichskommissars für die Osthilfe. Auflösung der Oststelle.	
5. 12.	R. Min. Bl. S. 823	Erl. über Verwertung von Akten f. wissenschaftliche Zwecke.	R. Min. d. Inn.
8. 12.	RGBl. S. 699	4. Not.VO. Erster Teil Kapitel II § 1: Reichskommissar für Preisüberwachung (Vgl. RGBl. 1931 S. 747; 1932 S. 13) Fünfter Teil Kapitel I § 11: Ermächtigung des R. Arb. Min. zur Änderung der §§ 368—373 der R. Vers. O. (Vgl. RGBl. 1932 S. 19)	Not.VO. des R. Präs.
8. 12.	RGBl. II S. 563	VO über die Auflösung der Dienststelle des Polenschädenkommissars. (Übergang auf Restverw. f. Reichsaufgaben) auf Grund des Mantelgesetzes v. 18. 3. 30 RGBl. II 539	R. Fin. Min.
19. 12.	R. Min. Bl. S. 827	Bek. über Übermittelung von Hoheitsanordnungen durch Kreistelegramme	R. Min. d. Inn.
23. 12.	RGBl. S. 779	Anpassungsverordnung Dritter Teil: Ermächtigung zur Bildung öffentlicher Binnenschiffahrtsverbände (Vgl. Reichsanzeiger 1932 Nr. 74, 99, 136) Vierter Teil: Anstellungsgrundsätze f. Versorgungswärter.	Not.VO. des R. Präs.
	R. Min. Bl. 1931 S. 3, 10, 39, 41, 805, 833, 847.	VO zur Übertragung von Verwaltungsgeschäften auf die Reichsfinanzverwaltung gemäß § 19 (jetzt § 18) R.Abg.O.	R. Fin. Min.
	R. Min. Bl. S. 4	Auflösung eines Versorgungsamtes (Vgl. R. Min. Bl. 1930 S. 544)	R. Arb. Min.
	R.Min.Bl. S. 10, 79, 322, 328, 341, 343, 357, 362, 436, 624, 661, 794, 804, 847.	VO über Bezirksveränderungen oder Aufhebungen von Finanzämtern oder Hauptzollämtern gemäß § 24 I (Früher 21 I) R.Abg.O. (Vgl. entsprechende Publikationen im Amtsblatt der R. Fin. Verw. und im Dt. R. Anzeiger)	R. Fin. Min.
1932 6. 2.	R. Min. Bl. S. 81	Umbildung der Versorgungsämter durch den R. Arb. Min.	R. Arb. Min.
29. 3.	RGBl. II S. 97	VO über die Verwaltung der Einnahmen usw. § 1: Richtlinien für Ausgaben der Verwaltung	Not.VO. d. R. Präs.
30. 6.	RGBl. II S. 153	VO über die Verwaltung des Reichshaushaltes im Rechnungsjahr 1932. § 11: Besetzungssperre.	Not.VO. d. R. Präs.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
30. 6.	R. Min. Bl. S. 437	Best. des R. Inn. Min. zu § 92 GGO I über die Drucksachentauschstelle im R. Min. d. Inn.	
5. 7.	R. Min. Bl. S. 443	VO über den Übergang der Bearbeitung der Siedlungsangelegenheiten vom Arb. Min. auf das Ern. Min. — Das Nähere bestimmen die beiden beteiligten Min.	Unterschrieben vom R. Kanzler u. d. beiden beteiligten Minist.
16. 7.	RGBl. S. 352	VO der Reichsregierung über den F.A.D. auf Grund Not.VO. v. 14. 6. 32. Art. 7: Reichskommissar, Bezirkskommissare (Vgl. VO. des R. Arb. Min. v. 2. 8. 32 RGBl. S. 392)	Reg.
20. 7.	RGBl. S. 377	VO betr. die Wiederherstellung der öffentl. Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen. § 1: Reichskanzler als Reichskommissar für das Land Preußen mit besonderen Befugnissen.	Not.VO. d. R. Präs.
10. 9.	Tagespresse	Vertrauensmann d. R. Reg. in München.	R. Reg.
13. 9.	Tagespresse	Erl. betr. Bildung des Reichskuratoriums für Jugendertüchtigung unter Vorsitz des R. Min. des Innern.	R. Präs.
18. 11.	Deutsch. Reichsanz. Nr. 271	Erl. des R. Präs. über die Verteilung der Geschäftsbefugnisse zwischen den Ministern und den Staatskommissaren des Reiches in Preußen und über die Amtsräume usw. (RP. 3961) (Mit Plänen für die Raumverteilung)	R. Präs.
3. 12.	Tagespresse	Reichskommissar für Arbeitsbeschaffung. Er ist Mitglied des Kabinettes.	R. Präs.
17. 12.	Tagespresse	VO über den Reichskommissar für Arbeitsbeschaffung. Er gilt als oberste Reichsbehörde.	R. Präs.
	R. Min. Bl. S. 501	Beschluß der R. Reg. über das Tragen von Dienstkleidung in pol. Versammlungen	R. Reg.
1933 2. 2.	RGBl. I S. 35	VO über den Reichskommissar für die Luftfahrt	R. Präs.
22. 2.	RGBl. S. 80	Not. VO. auf Grund Art. 48 über den Reichskommissar f. d. Luftfahrt § 1: Finanzierung d. d. Haushalt § 2: Umgrenzung der Ressorts	R. Präs.
13. 3.	RGBl. S. 104	Erl. betr. Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda	R. Präs.
18. 3.	RGBl. S. 120	Auflösung der Restverwaltung für Reichsaufgaben, auf Grund verschied. Gesetze.	R. Fin. Min.
4. 4.	RGBl. S. 166	VO betr. Errichtung der Reichsstelle für Öle u. Fette auf Grund VO v. 23. 3. 33. § 2: Die Reichsstelle ist rechtsfähig.	R. Ern. Min. und R. Fin. Min.

Datum	Publik	Inhalt	Organ
5. 5	RGBl. S. 241	VO über das Reichsluftfahrtministerium	R. Präs.
19. 5.	RGBl. S. 285	Gesetz über Treuhänder der Arbeit	Reg. Ges.
30. 5.	RGBl. S. 313	Umwandlung der Reichsmaisstelle in Reichsstelle für Getreide, Futtermittel und sonstige landwirtschaftliche Erzeugnisse. § 9: Die Geschäftsabt. ist rechtsfähig. (Reichsmaisstelle war G.m.b.H.)	Reg. Ges.
23. 6.	RGBl. S. 393	Reichsausschuß für Fremdenverkehr.	Reg. Ges.

Lebenslauf.

Ich bin am 12. November 1907 in Königsberg/Pr. als Sohn des damaligen Stadtrates Martin Sembritzki und seiner Ehefrau Helene, geb. Symanski, geboren. Nachdem meine Eltern im Jahre 1913 nach Berlin übergesiedelt waren, genoß ich hier meine Erziehung und Ausbildung. Von 1926 bis 1930 besuchte ich die Friedrich-Wilhelms-Universität in Berlin, wo ich Rechtswissenschaft studierte.

Bei meinem Studium widmete ich mich vorwiegend dem deutschen Recht und seiner Geschichte sowie dem neueren Staatsrechte. Meine Ausbildung im Gebiete des Staatsrechtes verdanke ich Herrn Geheimrat Professor Dr. Heinrich Triepel, in dessen öffentlichrechtlichem Seminar ich reiche Anregung erhielt. Insbesondere bekenne ich dankbar, dort eine Schulung genossen zu haben, in welcher das Staatsrecht einerseits nicht als starre Formel, sondern als politische Spielregel erscheint, in welcher es aber anderseits, altem deutschen Rechtsdenken entsprechend, nicht als ein politischer Irrtum, sondern als eine erhabene Ordnung unseres völkischen Lebens bewertet wird. Dies hier auszusprechen, um meinem Lehrer zu danken, war mir Bedürfnis.

Dr. Arnold Sembritzki,
Gerichtsassessor.